

A 15 835

PATRICK VIVERET

L'évaluation des politiques et des actions publiques

rapport au Premier ministre

A 155

Patrick Viveret
chargé de mission auprès du
Commissaire au Plan



**L'ÉVALUATION DES POLITIQUES
ET DES ACTIONS PUBLIQUES**

**PROPOSITIONS EN VUE DE L'ÉVALUATION
DU REVENU MINIMUM D'INSERTION**

Rapports au Premier ministre

A 15835

Patrick Viveret
chargé de mission auprès du
Commissaire au Plan



**L'ÉVALUATION DES POLITIQUES
ET DES ACTIONS PUBLIQUES**

**PROPOSITIONS EN VUE DE L'ÉVALUATION
DU REVENU MINIMUM D'INSERTION**

Rapports au Premier ministre

Juin 1989
Collection des rapports officiels

Paris, le 22 juillet 1988

Monsieur,

Le Gouvernement attache une importance particulière à l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci constitue en effet un moyen privilégié pour intégrer la dimension du moyen terme tant dans l'action de l'Etat que dans le débat et l'intervention des acteurs de la société politique et de la société civile. Elle s'inscrit d'autre part dans un effort global que j'entends conduire pour moderniser les outils d'intelligence politique de notre pays. C'est dans cet esprit que le projet de loi sur le revenu minimal d'insertion présenté au Parlement prévoit la nécessité d'une évaluation de cette mesure.

Je vous charge donc d'une mission d'analyse et de proposition dont l'objet est d'envisager la mise en place des procédures et des dispositifs d'évaluation des politiques publiques. Cette mission vise à organiser un prolongement concret aux travaux préparatoires conduits depuis plusieurs années sur ce sujet. A échéance du 1^{er} mai 1989, elle devra aboutir à définir les meilleures formes et méthodes de l'évaluation des politiques publiques en s'inspirant également des tentatives étrangères dans ce domaine. Cette mission devra dégager des propositions précises sur les modalités, les dispositifs et les acteurs de l'évaluation en examinant notamment les rôles respectifs des diverses administrations et institutions dont les concours de toute nature seront nécessaires.

Dans la mesure où le Gouvernement a prévu un processus d'évaluation de la mise en œuvre du revenu minimal d'insertion, vous vous attacherez en priorité à présenter des propositions dans ce domaine. Je vous saurais donc gré de me remettre un premier rapport sur ce sujet d'ici le 1^{er} décembre 1988.

Vous présenterez ensuite vos conclusions définitives concernant l'ensemble du dispositif d'évaluation des politiques publiques au plus tard le 1^{er} mai 1989.

Vous conduirez votre travail en qualité de chargé de mission au Commissariat Général du Plan, qui sera doté à cet effet des moyens financiers nécessaires. Vous devrez mener à bien votre mission en liaison avec les responsables de l'administration qui ont réfléchi sur le thème de l'évaluation ainsi qu'avec les laboratoires de recherche et les acteurs de la société civile

L'évaluation : une indispensable auto-discipline

Lionel STOLERU
Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre,
chargé du Plan

La France a, c'est tout à son honneur, une longue tradition de surveillance de l'usage des deniers publics : c'est bien le moins que la République doive au citoyen-contribuable.

Mais, à l'approche de l'an 2000, force est de constater qu'une surveillance budgétaire n'a que de lointains rapports avec une évaluation économique. Celle-ci couvre la durée de vie d'un projet alors que celle-là est annuelle. Celle-ci s'étend à l'ensemble des recettes et des dépenses alors que celle-là ne s'intéresse qu'aux dépenses et même à la fraction budgétaire de ces dépenses.

Est-il raisonnable, à notre époque, d'engager des programmes coûteux sans savoir s'ils réussissent, sans connaître le rapport entre leur coût et leur efficacité ?

Non, certes, et d'autres pays l'ont bien compris qui, comme les USA, le Japon, la Suède, ont mis en place des systèmes d'audit public, calqués sur les structures que le secteur privé avait su mettre en place déjà depuis longtemps.

En décidant que la France allait, à son tour, se doter d'un instrument d'évaluation, le Premier ministre, Michel Rocard, a ouvert la voie d'une longue, très longue marche dont on mesurera la distance parcourue au fil des années.

Le premier pas a été franchi de manière spectaculaire lors de la loi créant le Revenu Minimum d'Insertion. Réforme essentielle dans un domaine où la France joue le rôle de pionnier mondial, le RMI pose un tel nombre de problèmes qu'il serait miraculeux de tomber juste, du premier coup : aussi la loi a-t-elle incorporé un dispositif d'évaluation dont les conclusions doivent être remises au terme de deux ans et demi afin de permettre, si nécessaire, une révision du dispositif législatif au bout de trois ans. La

Commission indépendante a été mise en place le 14 septembre au Plan par Michel Rocard sur la base des propositions établies par Patrick Viveret dans le rapport figurant en seconde partie de cet ouvrage.

Plus généralement, ce livre présente le rapport ayant fait l'objet d'une demande personnelle du Premier ministre à Patrick Viveret : concevoir un dispositif global d'évaluation.

Patrick Viveret, au terme de nombreuses consultations, propose un schéma très ambitieux, articulé autour de trois principes :

- *compétence*, sur un sujet qui ne souffre pas la médiocrité ou l'à peu-près,
- *indépendance*, dans un domaine où on ne saurait être juge et partie,
- *transparence*, sur des questions dont tout le monde a droit de connaître la réponse.

D'ores et déjà, le Premier ministre a retenu la première étape en décidant de mettre en place la structure concernant les pouvoirs publics.

Certes, on en voit facilement les risques politiques : que l'évaluation fasse apparaître la faible efficacité d'une décision publique, et aussitôt, ou bien l'opposition attaquera la majorité si celle-ci est toujours en place, ou bien, s'il y a eu alternance entre-temps, la nouvelle majorité invoquera l'héritage.

Passer par-dessus ces dangers politiques montre clairement que le souci de l'intérêt général doit, dans des domaines aussi fondamentaux, prévaloir sur l'intérêt partisan. Dans une démocratie adulte, ni le citoyen, ni son gouvernement ne doivent avoir peur de la vérité.

Avertissement

par Patrick Viveret

Les deux rapports « L'évaluation des politiques et des actions publiques » et « Propositions en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion » répondent à une commande du Premier Ministre datant du 22 juillet 1988. Chronologiquement, le rapport de proposition sur l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion précède le rapport global sur l'évaluation des politiques publiques. Le Gouvernement, afin de montrer son intérêt pour l'évaluation de l'action publique a en effet proposé au Parlement que la première grande loi du nouveau septennat, le Revenu Minimum d'Insertion, fasse l'objet d'une évaluation : l'article 52 de la loi sur le RMI prévoit ainsi que la loi, dans ses dispositifs d'application, sera modifiée en 1992 au vu des conclusions de cette première évaluation. La décision du Gouvernement de créer une Commission Nationale d'Evaluation du RMI, installée officiellement le 14 septembre 1989, constitue la première application d'un principe que le rapport principal se propose de généraliser. Cette commission travaillera en toute indépendance et ses conclusions, remises au Gouvernement en janvier 1992 afin d'être transmises au Parlement, seront publiques.

Le rapport principal que l'on va lire ici d'abord s'inscrit dans cette approche démocratique, et non exclusivement méthodologique, de l'évaluation. La plupart de ses conclusions ont été retenues par le Gouvernement qui a prévu, lors du séminaire gouvernemental qui s'est tenu le 21 septembre à l'Hôtel Matignon que seraient créés d'ici la fin de l'année 1989, un Comité Interministériel de l'Evaluation, un Fonds National de Développement de l'Evaluation et un Conseil Scientifique de l'Evaluation.

Sommaire

Première partie

L'évaluation des politiques et des actions publiques	13
---	-----------

Introduction	19
-------------------------------	-----------

Chapitre 1

L'évaluation de l'action publique : un enjeu démocratique	23
--	-----------

L'évaluation, fonction et enjeu de la démocratie	25
--	----

Efficacité et démocratie	26
------------------------------------	----

Clarifier et distinguer	29
-----------------------------------	----

Chargés d'évaluation et instances d'évaluation	29
--	----

Distinguer l'évaluation du contrôle	30
---	----

Typologie des méthodes d'évaluation	33
---	----

Chapitre 2

Les leçons de l'expérience	37
---	-----------

La science au secours des Etats	39
---	----

Des hypothèses discutables	40
--------------------------------------	----

Evaluation et crise de légitimité des Etats	40
---	----

Les procédures de rationalisation des choix budgétaires PPBS et leurs limites	43
--	----

Le PPBS	43
-------------------	----

L'expérience de la RCB en France	45
--	----

La logique scientifique prise à son propre piège	45
--	----

Le retour du politique dans l'évaluation	46
--	----

Chapitre 3	
Mettre en œuvre une politique de l'évaluation	49
L'évolution de la situation en France	51
La situation en 1983	51
Les progrès enregistrés	53
Des points faibles encore nombreux	55
Du bon usage du retard français	58
Adopter une stratégie	59
Les objectifs	59
Les handicaps à surmonter, les atouts à valoriser	61
Utiliser les innovations institutionnelles pour dynamiser les structures existantes et non les démobiler	62
L'inscription dans la durée	63
 Chapitre 4	
Propositions institutionnelles	65
L'organisation pluraliste de la demande d'évaluation	67
Le pôle gouvernemental	68
Le pôle public indépendant	70
Deux organismes communs	74
L'organisation pluraliste de l'offre	76
L'offre potentielle de l'administration	77
L'offre des juridictions administratives	78
L'offre du pôle parlementaire	79
L'offre éventuelle du CES	79
L'offre du pôle public indépendant	79
L'offre privée	80
L'évaluation de l'action des collectivités territoriales	81
Le problème de la formation	81
Un premier bilan au terme du X ^e Plan	83
 Conclusion	85
 Annexes	87
Annexe 1 : Les expériences étrangères (extraits du rapport Deleau)	89
Annexe 2 : Extraits d'une intervention d'Eleanor Chemlisky	99

Annexe 3 : Evaluation et réforme de l'Etat au Japon (extraits du rapport de Michel Crozier <i>Comment réformer l'Etat ?</i>)	103
Annexe 4 : Bibliographie	106
Annexe 5 : Personnes auditionnées par le rapporteur	108

Résumé du rapport	113
------------------------------------	-----

Deuxième partie

Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion	119
--	-----

Introduction	125
-------------------------------	-----

Chapitre 1

Enjeux du RMI et son évaluation	129
--	-----

Un élément d'un dispositif de lutte contre la pauvreté	131
--	-----

Zones d'incertitude et questions ouvertes	133
---	-----

Chapitre 2

La démarche d'évaluation du RMI	135
--	-----

Observer et apprécier les conditions de mise en œuvre du RMI	137
--	-----

Reconnaître les effets du RMI	139
---	-----

Les effets du RMI sur les situations de pauvreté	139
--	-----

Les effets du RMI sur les autres politiques publiques	142
---	-----

Interpréter les effets du RMI par rapport aux objectifs assignés par la loi	143
--	-----

La lutte contre la pauvreté	143
---------------------------------------	-----

L'amélioration du dispositif d'aides publiques	144
--	-----

Chapitre 3	
Les instruments d'observation	147
Les statistiques nationales et leur utilisation par l'évaluateur	149
Les statistiques administratives propres au dispositif du RMI	149
Les autres sources statistiques mobilisables pour l'évaluation	151
L'utilisation des statistiques en vue de l'évaluation du RMI	152
Les instruments complémentaires indispensables à l'évaluation	153
Les travaux d'études de terrain	153
La mise en place d'un panel	155
Les recherches complémentaires	156
 Chapitre 4	
Le dispositif institutionnel et financier	157
Le dispositif institutionnel	159
Les critères du choix : une contradiction relative	159
Le dispositif	160
Secrétariat de la commission	161
L'évaluation au plan local et départemental : le rôle des usagers	162
Le problème budgétaire	162
 Conclusion	165
 Annexes	167
Annexe 1 : Types d'informations nécessaires pour l'évaluation du RMI	169
Annexe 2 : Repères bibliographiques	172
Annexe 3 : Personnes auditionnées	182
Annexe 4 : Décrets parus au <i>Journal Officiel</i> n° 213 du 13 septembre 1989	185
 Résumé du rapport	189

**Première partie :
L'évaluation des politiques
et des actions publiques**

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidé, par leurs avis et leurs conseils, pour la rédaction de ce rapport. On trouvera en annexe la liste des personnes auditionnées pour la rédaction du présent texte et pour l'élaboration du rapport consacré à l'évaluation du RMI remis au Premier Ministre le 1^{er} décembre 1988. Le Secrétaire d'Etat chargé du Plan, Lionel Stoléru, et le Commissariat Général du Plan m'ont apporté une aide précieuse. Je remercie tout particulièrement le Commissaire, Pierre-Yves Cossé, le Commissaire-Adjoint, Jean-Baptiste de Foucauld, le Secrétaire Général, Pierre Martel, et de nombreux chefs de services ou chargés de mission parmi lesquels Raoul Briet, Robert Fraisse, Claire Guignard-Hamon, Raymond Hara, Fabrice Hatem, Christine Kovacshazy, Frédérique Leprince, Chantal Mangin et Bernard Soulage.

Monsieur le Premier Ministre,

Vous avez fait de l'évaluation des politiques publiques l'un des quatre grands axes de la rénovation du secteur public. De nombreuses définitions ont été données de ce projet, à commencer par la plus précise, celle du rapport Deleau : « Evaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres » ⁽¹⁾. Elles ont cependant pour point commun de contourner celle qui serait la plus juste étymologiquement : *évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur*.

En ce sens *l'évaluation des politiques publiques est un fait avant d'être un projet* : sous des formes diverses — la société politique à travers le suffrage universel et l'action du Parlement ; la société civile par le biais des syndicats, des associations, de la Presse ou d'institutions comme le Conseil Economique et Social ; l'administration et les juridictions administratives par leurs contrôles — émettent des jugements, partiels ou globaux, sur la valeur de l'action publique. Mais la nature de ces évaluations ne contribue pas forcément, en France, à accroître la qualité de la vie démocratique pour quatre raisons :

- la faiblesse relative du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif et l'insuffisante indépendance du pouvoir judiciaire ;
- l'absence d'un véritable pluralisme de l'expertise publique ;
- l'insuffisance d'un langage commun permettant aux différents acteurs de la vie démocratique de situer la différence entre l'analyse des faits et l'élaboration du jugement ;
- un déficit des formes d'organisation démocratiques dû à la faiblesse des moyens dont disposent les citoyens pour débattre et intervenir sur des politiques publiques précises.

Le caractère radical d'une telle approche pose évidemment deux séries de problèmes :

- comment apprécier la valeur d'une politique ? Le problème n'est pas seulement méthodologique ; il renvoie à la difficulté globale que rencontrent les sociétés développées à redéfinir leurs valeurs ; la science économique qui prétendait le savoir dans son propre champ devient elle même beaucoup plus dubitative. Ce problème est redoublé par la difficulté à construire des indicateurs qualitatifs et pas seulement quantitatifs de cette valeur ;

(1) *Evaluer les politiques publiques*, La Documentation Française, 1986.

— qui juge, au nom de qui et de quoi ? Le statut des instances de jugement est particulièrement peu clair en France : la séparation en droit, comme en fait, de l'exécutif, du législatif et du judiciaire n'est pas véritablement acquise dans un pays où la culture politique dominante a toujours privilégié l'idée d'une légitimité unique du pouvoir : le monarque absolu sous l'Ancien Régime, le peuple, dans sa version rousseauiste de la volonté générale, l'Empire, dont les traces restent fortes dans la plupart des grandes institutions de l'Etat.

Rappeler que l'évaluation des politiques publiques — et, plus largement, de l'ensemble de l'action publique — est d'abord une fonction et un enjeu démocratique ne doit pas occulter cependant la nécessité de sa rigueur méthodologique et ce rapport en traitera abondamment. Mais on ne saurait sans danger oublier, qu'avant d'être un ensemble de techniques, l'évaluation est un acte politique. Un tel projet est donc contradictoire avec toutes les tentatives de confiscation par un ou quelques pouvoirs (institutionnels ou professionnels) et fonde d'emblée la nécessaire *indépendance* de l'évaluation, sa *rigueur* méthodologique, le *pluralisme* de ses acteurs et la *transparence* des matériaux et des critères au nom desquelles elle formule ses jugements.

Afin de montrer l'importance qu'ils attachent à ce projet, le Gouvernement, à votre initiative, et le Parlement, ont décidé que la première des grandes lois du septennat, le revenu minimum d'insertion, serait évaluée et, éventuellement, modifiée en juin 1992. Une commission d'évaluation indépendante s'est vue confier cette tâche. Cette initiative doit être prolongée et c'est la raison pour laquelle, dans la logique des propositions que je vous ai soumises pour l'évaluation du revenu minimum d'insertion, ce rapport attache une grande importance à l'organisation d'un pôle public, indépendant de l'exécutif, et ne se contente pas de formuler des propositions pour le seul pôle gouvernemental. L'organisation pluraliste de la demande et de l'offre d'évaluation est en effet une condition de son développement et de sa qualité démocratique.

Cette qualité démocratique est un atout pour l'amélioration de l'efficacité de l'Etat, notamment pour favoriser une meilleure affectation des ressources publiques. L'expérience des pays qui se sont engagés dans cette voie — comme les Etats-Unis, la RFA, le Japon ou la Suède — montre en effet que des études évaluatives peuvent conduire à des économies publiques substantielles, non par réduction mécanique des budgets, mais par l'organisation d'un véritable pluralisme de l'expertise.

Il est temps d'accepter que dans des économies, où la principale source de richesse devient l'intelligence humaine, la démocratie est beaucoup plus productive que les systèmes fondés sur le triptyque commandement-obéissance-contrôle. Et l'Etat français, s'il s'est profondément modernisé après la dernière guerre pour favoriser la mutation industrielle française, n'a pas encore opéré la transformation qu'exige l'entrée dans la révolution de l'intelligence. La recherche d'une alliance entre une technocratie moderniste et certaines forces sociales s'est opérée par contournement de la société politique, et au premier chef du Parlement. C'est ce modèle qui entre

aujourd'hui en crise car il n'est adapté ni aux sociétés de l'information qui exigent, comme vous l'indiquez dans votre lettre de mission, le développement de véritables « outils d'intelligence politiques », ni à l'aventure européenne, car nos principaux concurrents disposent de structures politiques mieux décentralisées et plus riches en expertise.

La volonté d'évaluer l'action publique suppose donc une profonde transformation, dans les esprits comme dans les structures, du système politique et administratif français. Passer d'une culture exclusivement centrée sur le contrôle à une culture de l'évaluation, ne plus considérer les citoyens comme des « assujettis » mais comme des acteurs de plein droit de la rénovation des services publics et jouer la carte d'une mobilisation de l'intelligence des agents publics plutôt que celle de l'obéissance des fonctionnaires est une entreprise de longue haleine. Aussi est-il nécessaire de définir une politique de l'évaluation et de l'inscrire dans la durée.

En conduisant les gouvernants, les administrations, les parlementaires, à se préoccuper des effets de leurs choix, en les alertant sur le fait qu'ils seront jugés sur le fond de leur action et pas seulement sur la forme spectaculaire et éphémère de son annonce, l'évaluation des politiques publiques est ainsi un puissant levier, comme vous l'avez indiqué, de la rénovation du secteur public. L'Etat français n'aurait-il pas lui aussi besoin, Monsieur le Premier Ministre, d'un mouvement de « restructuration » et de plus grande « transparence » ?

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Viveret', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Patrick VIVERET

Monsieur Michel ROCARD
Premier Ministre
Hôtel Matignon
75007 Paris

Introduction

Le débat sur l'évaluation n'a véritablement pris de l'ampleur en France qu'au cours des cinq dernières années. Le colloque international qui s'est tenu en décembre 1983 à l'initiative du Ministre de l'économie et des finances et avec l'appui du Secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives a permis, outre un premier bilan de la pratique des évaluations en France, d'engager une réflexion méthodologique et stratégique globale sur la nécessité et le statut de l'évaluation de l'action publique en France.

D'autres initiatives, depuis, ont permis d'approfondir et d'accélérer ce mouvement. La création, en 1984, de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques marque l'intérêt des deux assemblées pour dépasser une vision du travail parlementaire réduite au seul contrôle de l'exécutif. C'est à la fin de cette même année 1984 que le Commissaire du Plan commande à un groupe de travail présidé par M. Michel Deleau, à l'époque sous-directeur à la Direction de la prévision du Ministère des finances, un rapport qui sera publié en mai 1986 sous le titre « Evaluer les politiques publiques »⁽¹⁾. Ce texte fait franchir une nouvelle étape à l'approche évaluative. Il est suivi, au sein du Commissariat Général du Plan, d'études évaluatives sur les politiques sociales transversales.

Au cours de cette période on doit noter également la création dans plusieurs ministères de services ou de directions de l'évaluation. Le Centre de Prospective et d'Evaluation (CPE), aujourd'hui service du Ministère de la recherche et de la technologie, joue un rôle précurseur dans ce domaine. Le Ministère de l'équipement, à travers le « Plan urbain » et le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), le Ministère de l'éducation nationale qui se dote d'une Direction de la prospective et de l'évaluation, le Ministère de l'agriculture s'engagent dans cette direction et plusieurs services d'études et de recherches de l'administration inscrivent — non sans confusion parfois — les fonctions d'évaluation à leur programme.

(1) *Evaluer les politiques publiques*, La Documentation Française.

La Cour des Comptes s'est orientée, elle aussi, au-delà de ses activités de contrôle, vers des démarches évaluatives depuis que la nature des contrôles a été étendue par la loi au « bon emploi des deniers publics ».

On assiste, en outre, au développement d'une évaluation publique indépendante de l'exécutif à travers des comités ou des commissions spécifiques : Comité National d'Evaluation des Universités, Comité d'Evaluation de la Recherche, Commission Nationale d'Evaluation du RMI.

Cette dernière initiative, décidée conjointement par le Gouvernement et le Parlement, manifeste une volonté politique, non seulement de développer l'évaluation mais aussi de garantir son indépendance et son ouverture aux acteurs de la société civile. Afin de montrer l'importance qu'ils attachent à ce projet, le Gouvernement et le Parlement ont en effet décidé que la première des grandes lois du septennat, le revenu minimum d'insertion, serait évaluée et, éventuellement, modifiée en juin 1992.

L'Assemblée Nationale vient aussi d'engager une réflexion afin de renforcer ses propres moyens d'évaluation, en commençant par un meilleur suivi de l'application des lois et la création de véritables missions d'évaluation.

Un tel processus répond à une double demande tant au sein de l'Etat que de la société politique et de la société civile. Demande d'une meilleure efficacité du système public d'une part, demande d'un accroissement de la qualité démocratique de l'autre. Ces deux exigences sont complémentaires dès lors que la notion d'efficacité s'inscrit clairement dans une logique démocratique. Dans le cas contraire le thème de « l'efficacité de l'Etat » court le risque d'une dérive technocratique, ses objectifs comme ses critères étant définis hors de tout débat public avec comme seule finalité une « adaptation » du système public aux normes et aux méthodes en vigueur dans l'entreprise privée. (Premier chapitre : L'évaluation de l'action publique, un enjeu démocratique).

Il reste que ces différents progrès sont encore marqués par une faiblesse globale des processus d'évaluation, par l'absence d'une réelle organisation de la demande, par l'insuffisance, l'éclatement et le manque de règles déontologiques claires du côté de l'offre, par un pluralisme insuffisant, et par des moyens financiers et humains qui restent très en deçà de l'enjeu. Il y a donc un retard à combler et celui-ci ne peut l'être, comme le constatait déjà le rapport Deleau sans une politique ambitieuse de l'évaluation (Troisième chapitre : Mettre en œuvre une politique de l'évaluation) qui passe notamment par son organisation institutionnelle et financière (Quatrième chapitre).

Il existe cependant un bon usage de ce retard. La France peut en effet tirer des leçons des expériences étrangères plus développées : importance du rôle du Parlement aux USA et en RFA, conception des inspections beaucoup plus ouverte aux usagers au Japon, différenciation croissante du contrôle et de l'évaluation dans tous ces pays et limites des approches positivistes et technocratiques (Deuxième chapitre : Les leçons de l'expérience).

Le Gouvernement, comme le Parlement, peuvent ainsi éviter les risques liés au tropisme de l'Etat français marqué par une tendance à constituer des monopoles de l'expertise au sein des grands corps techniques et financiers de l'Etat. Ils peuvent ainsi, s'ils en ont la volonté, non seulement choisir de développer l'évaluation de l'action publique dans un cadre pluraliste tant du côté de la demande que de l'offre mais aussi en faire un levier essentiel de la transformation et de la modernisation de notre système public.

Ce rapport a pour objet d'éclairer cette démarche, résolument politique, et de formuler des propositions qui complètent les travaux antérieurs plus axés sur les aspects méthodologiques de l'évaluation auxquels il ne prétend évidemment pas se substituer ⁽¹⁾.

(1) On trouvera en annexe la liste des principaux ouvrages, français et étrangers, consacrés à l'évaluation des actions publiques.

Chapitre 1

**L'évaluation
de l'action publique :
un enjeu démocratique**

L'évaluation, fonction et enjeu de la démocratie

Comme son nom l'indique, évaluer une politique publique — et plus largement toute forme d'action publique, qu'il s'agisse de programmes, de législations, de services, d'institutions — c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action.

Ce jugement peut être prospectif et anticiper l'action (évaluation *ex ante*), accompagner l'action (évaluation concomitante), ou la suivre (évaluation *a posteriori*). Il peut être celui des acteurs eux-mêmes (auto-évaluation) ou d'acteurs extérieurs à la mise en œuvre de l'action évaluée. Il peut avoir des objets différents : préparer une prise de décision, l'améliorer, l'apprécier après coup. Mais dans toutes les hypothèses l'évaluation met en œuvre une capacité de jugement. Or le propre d'une société démocratique est d'entourer tout jugement d'un maximum de garanties, afin d'en éviter les abus.

Garantie d'indépendance : sauf dans le cas d'une auto-évaluation (mais alors il est souhaitable que celle-ci soit complétée par d'autres interventions évaluatives), l'évaluation d'une action publique doit être conduite par des acteurs qui ne sont pas juges et parties afin d'éviter les risques d'auto-justification.

Garantie de compétence et de rigueur : rigueur et compétence constituent des garanties habituelles contre les risques d'arbitraire du jugement. Elles fondent la nécessité d'une éthique professionnelle des « chargés d'évaluation ». Elles permettent à ceux-ci, quelque soit la pluralité de leurs méthodes de disposer d'un minimum de langage commun et surtout d'offrir à leurs interlocuteurs une capacité de distinction entre l'analyse des faits et les critères sur lesquels sont fondés leur jugement.

Garantie de transparence : l'évaluation ne peut rendre possible la critique éventuelle, ou l'expression d'autres jugements à partir des mêmes faits constatés, que si elle énonce clairement ses méthodes, ses critères, ses résultats.

Garantie de pluralisme : on ne peut juger d'un point de vue unique ; de plus les personnes ou les institutions concernées par l'évaluation doivent pouvoir exprimer et défendre leur propre point de vue ; la pluralité et l'indépendance des instances d'évaluation enrichit le jugement et évite les abus.

Enfin un système démocratique se doit d'ouvrir le plus largement possible un droit *de saisine* des instances d'évaluation à ses citoyens et assurer une règle de *publicité* qui ne peut être enfreinte que dans des cas exceptionnels.

Une telle définition de l'évaluation de l'action publique se distingue des approches purement méthodologiques qui sont le plus souvent retenues en France. Ces approches, dont nous verrons par ailleurs l'intérêt, ont en effet pour inconvénient de réduire l'évaluation à des techniques qui se présentent le plus souvent comme exclusives au sein de la petite communauté professionnelle qui s'est constituée progressivement en France. Certaines sont encore très marquées par la logique contrôle-sanction, d'autres à l'inverse, privilégient les processus d'auto-évaluation. Les uns considèrent que l'évaluation doit se centrer sur l'analyse « *ex post* » des effets réels d'une politique ; d'autres écoles insistent sur l'utilisation de l'évaluation « *ex ante* » qui constitue un outil d'aide à la décision.

Nous analyserons ces différences et dégagerons, notamment à la lumière des expériences étrangères, leurs avantages et leurs limites spécifiques. Mais on ne saurait oublier que toute définition purement méthodologique de l'évaluation est en permanence menacée d'une *dérive positiviste* : la prétention à « dire le vrai » de façon exclusive sur une action publique au titre d'une méthode réputée neutre et scientifique. Tentation classique de toutes les technocraties qui, dans le domaine de l'évaluation, comme dans celui de l'expertise, ont tendance à considérer comme irrationnels tous les jugements qui ne ressortent pas de leur logique et à dissimuler leur propre pouvoir sous un masque « scientifique ».

Ne sous-estimons pas non plus le *risque de confiscation* de l'évaluation de l'action publique : la relative faiblesse de l'évaluation en France n'a pas permis jusqu'ici que ce risque se concrétise. Mais il existe une tendance lourde de l'Etat français à construire des monopoles du savoir comme on peut le constater dans les domaines de l'expertise technique et financière. Les grands corps de l'Etat disposent le plus souvent de ce « monopole de l'expertise légitime ». S'ils doivent jouer un rôle dans le développement de l'évaluation, ils ne sauraient en avoir la maîtrise exclusive. L'évaluation de l'action publique doit au contraire favoriser dans notre pays l'émergence d'un véritable pluralisme de l'expertise.

Ainsi définie dans sa logique démocratique, l'évaluation de l'action publique a pour objet la réalisation de l'un des principes fondamentaux de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans son article 14 : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique ».

Efficacité et Démocratie

La demande d'évaluation est née historiquement de l'exigence d'une meilleure efficacité des Etats confrontés à l'extension de leurs responsabilités et

à la complexité croissante des systèmes publics dans les sociétés développées. Elle s'est inscrite le plus souvent dans des mouvements de rationalisation et de modernisation des systèmes publics. Aussi l'évaluation des actions publiques (surtout lorsqu'elles prennent la forme organisée de programmes ou de politiques) a-t-elle souvent été associée aux procédures de rationalisation des choix budgétaires et à l'utilisation des méthodes de management en vigueur dans les grandes entreprises. C'est bien à une évolution comparable que nous assistons aujourd'hui en France, même si la prise de conscience des problèmes de l'efficacité de l'Etat et des services publics y est plus récente ⁽¹⁾. Et il est vrai que l'évaluation de l'action publique peut concourir à ce mouvement de modernisation car elle ouvre des perspectives plus larges que celles du contrôle de régularité, permet la prise en compte des demandes des usagers des services publics et favorise une meilleure gestion des fonds publics en s'interrogeant sur leur utilité rapportée à leur coût.

Mais s'il est bien une leçon que nous pouvons tirer de l'expérience des pays qui se sont engagés avant la France dans l'évaluation, c'est qu'une telle approche devient contre-productive lorsqu'elle n'est pas inscrite clairement dans une logique démocratique.

On doit donc être attentif au risque d'une approche purement « managériale » de l'évaluation : dans le secteur privé, comme dans le secteur public, l'évaluation est souvent une ressource de puissance pour les décideurs. Au nom de « l'efficacité » de leurs entreprises ou de leurs services dont ils sont souvent les seuls à définir les objectifs et à apprécier les critères, ils adhèrent volontiers à des processus d'évaluation dès lors que leur propre action s'en trouve exclue. L'évaluation devient ainsi un instrument de pouvoir supplémentaire au lieu d'être un moyen de partage du pouvoir et du savoir dans l'entreprise ⁽²⁾ comme dans la cité.

Une tension dynamique doit donc s'instaurer entre la logique démocratique — dont le but ultime est l'accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens dans le champ des politiques publiques — et la logique de l'efficacité décisionnelle qui cherche à optimiser, du point de vue du décideur, l'efficacité de son action. Il s'agit de voir à quelles conditions ces deux logiques sont complémentaires et dans quel cas elles peuvent être contradictoires. Ainsi, à la limite, un dictateur pourrait avoir recours à des techniques d'évaluation afin de rendre plus efficace son système de domination. A un moindre degré, même dans un système démocratique, un gouvernement, les grands corps de l'Etat, un ministère, peuvent chercher à utiliser l'évaluation à leur seul bénéfice (évaluation-justification, évaluation-sanction de politiques que l'on n'apprécie pas etc. ; les auteurs américains ont sur ce point construit une typologie des effets pervers possibles de l'évaluation).

(1) Une commission du Commissariat général du Plan, présidée par François de Closets, a ainsi pour objet de proposer les moyens d'une meilleure « efficacité de l'Etat ».

(2) Ce rapport ne traite pas de l'évaluation des entreprises publiques ou privées mais les principes que nous évoquons ici constitueraient un outil puissant de leur démocratisation et de leur efficacité.

L'articulation entre les deux logiques doit être organisée autour de la progression de la qualité démocratique en favorisant la constitution d'un langage commun sur l'analyse des faits. C'est tout le problème de la liaison entre l'exigence de compétence et l'exigence démocratique clairement mise en évidence par Eleanor Chemlisky, qui dirige la division évaluation du General Accounting Office, la plus importante des institutions d'évaluation aux Etats-Unis :

« Quelle soit prospective ou rétrospective, *l'évaluation, pousse le gouvernement à devenir plus efficace et plus accessible aux citoyens*. Et le coût de cette entreprise n'est pas grand : il est, en effet, minime en comparaison avec les économies budgétaires que l'évaluation permet de faire. Par exemple, en 1986, le GAO a coûté 288 millions de dollars à l'Etat américain, mais il a permis des économies de 18 milliards de dollars. C'est-à-dire, pour chaque dollar reçu par le GAO, l'Etat en a économisé 63. » Mais, ajoute Eleanor Chemlisky, « ce résultat ne peut être atteint que *si l'on dispose d'un personnel évaluatif de tout premier ordre*. Il faut, dès le début de l'effort, attirer des gens qui ont une connaissance approfondie des matières à évaluer, et une expérience solide des méthodes quantitatives et qualitatives des sciences sociales. Sans cela les évaluations pourront être facilement attaquées par ses adversaires politiques sur leurs qualités méthodologiques, et les évaluateurs pourront vite perdre leur crédibilité. » ⁽¹⁾

Cette citation d'Eleanor Chemlisky nous permet de mieux préciser à quelles conditions l'évaluation favorise une meilleure affectation des ressources publiques. Ce que montre en effet l'expérience américaine, comme celle des pays qui se sont engagés dans cette voie, c'est en effet que des études évaluatives peuvent conduire à des économies publiques substantielles non par réduction mécanique des budgets mais par l'organisation d'un véritable pluralisme de l'expertise. C'est là une leçon difficile à faire comprendre en France où la culture dominante des corps financiers de l'Etat est marquée par la peur que tout processus de débat démocratique soit porteur de dépenses publiques supplémentaires. Or si l'on analyse les programmes les plus coûteux de l'Etat, ceux qui se chiffrent en dizaines de milliards, c'est au contraire l'absence de véritable contre-expertise qui a conduit par exemple la France à s'engager dans un programme électro-nucléaire surdimensionné ou à développer des projets aéronautiques comme le Concorde sans véritable vision commerciale.

La non publicité des rapports de la Cour des Comptes, en dehors de son rapport annuel, participe de ce problème. Il est regrettable qu'un débat aussi fondamental que celui des budgets militaires ne puisse être alimenté que par la voie de fuites dans la presse. De même l'insuffisant contrôle que le Parlement exerce sur les choix budgétaires de l'exécutif, le conduit à concentrer son attention sur l'affectation de sommes au total dérisoires au regard du budget de l'Etat, alors que des programmes très coûteux ne font pas, eux, l'objet de véritable débat faute de contre-expertise suffisante. Comme le notait Simon Nora à propos de la comptabilité publique — mais

(1) Voir en annexe des extraits de l'intervention d'Eleanor Chemlisky.

son propos pourrait être étendu au problème général des finances publiques — « notre système conduit à éplucher des poils de grenouille et à laisser passer des éléphants ! ».

Ce recadrage nécessaire de la logique d'efficacité de l'Etat et d'une meilleure affectation de ses ressources dans l'espace de l'exigence démocratique doit nous conduire à clarifier les concepts quant aux fonctions professionnelles de ceux que l'on appelle aujourd'hui indistinctement en France « les évaluateurs ».

Clarifier et distinguer

Chargés d'évaluation et instances d'évaluation

Définie comme fonction et enjeu du processus démocratique, l'évaluation de l'action publique ne peut se réduire à un métier spécifique : la société politique ne peut se dessaisir de ses responsabilités en confiant à un corps de professionnels de l'évaluation la tâche de porter des jugements sur la valeur d'une action publique au nom d'un pur savoir technique.

Cependant, nous venons de le voir, la qualité scientifique des évaluations exige la mise en œuvre de compétences spécifiques et un réel professionnalisme de la part de ceux qui sont chargés de conduire de telles études.

Afin de dépasser cette apparente contradiction, nous proposons de distinguer les fonctions professionnelles des « *chargés d'évaluation* », qui exigent une bonne connaissance des différentes méthodologies d'évaluation afin de les adapter à un objet déterminé, du rôle des *instances d'évaluation* qui ont vocation à porter un jugement sur la valeur d'une politique en utilisant les matériaux qui ont été rassemblés par les professionnels. Ces instances d'évaluation peuvent disposer d'une légitimité démocratique directe (Gouvernement, Parlement, Juridictions administratives, Conseil Economique et Social...) soit d'une légitimité déléguée par les instances démocratiques (c'est le cas du Comité National d'Evaluation des Universités ou de la Commission Nationale d'Evaluation du RMI).

Le chargé d'évaluation est donc un professionnel qui fournit des matériaux en vue de l'évaluation mais qui n'a pas, en tant que tel, de légitimité pour juger la valeur d'une politique, ce qui n'exclut pas, pour lui, de soumettre à titre d'avis, ses propres conclusions qui sont versées au dossier soumis aux instances d'évaluation. Dans bien des cas le rôle du chargé d'évaluation est aussi celui d'un *médiateur* qui permet aux acteurs engagés dans la réalisation

d'un programme public de porter un regard neuf sur leur action et leurs procédures. C'est le cas des évaluations « dynamiques » ou « endoformatives », sur lesquelles nous reviendrons, et dont l'objectif est moins de formuler un jugement que d'aider les promoteurs d'un programme public à améliorer l'efficacité de leur action et de leurs procédures.

Distinguer l'évaluation du contrôle

Il est nécessaire, dans cette même logique, de distinguer l'évaluation des modes de contrôle fréquemment utilisés dans les administrations publiques. Si les contrôles peuvent fournir des matériaux précieux aux études d'évaluation ils ne sauraient en tenir lieu pour trois raisons.

- Les contrôles portent en général sur la conformité de l'activité à un certain nombre de règles ou de normes. C'est le cas de tous ceux dont l'objet est la vérification de la régularité des opérations publiques ou de l'honnêteté des agents : recherche de détournement de fonds, d'actes frauduleux, appréciation de la légalité des opérations. C'est aussi celui des contrôles qui ont pour objet de s'assurer du respect des instructions et des règles en examinant les conditions dans lesquelles les services exécutent les instructions, les circulaires et les règlements.

Les évaluations, elles, n'ont pas pour objet spécifique la conformité à des règles mais l'analyse des effets de l'action publique et l'appréciation de leur qualité. Il s'agit donc, par nature, de processus complexes et qui doivent mettre en jeu une pluralité d'acteurs et de jugements. Une action publique peut être conduite dans les règles et se révéler inefficace. Des constats communs sur des faits peuvent produire des jugements différents suivant les critères utilisés pour les apprécier.

- La plupart des contrôles impliquent souvent, de facto, un a priori de défiance à l'égard des organismes ou des personnes contrôlés. Les études d'évaluation exigent une relation différente avec les acteurs chargés de la mise en œuvre d'une action publique. Ceux-ci doivent pouvoir considérer l'évaluation davantage comme un atout que comme une menace, dans la mesure où elle doit les aider à porter un autre regard sur leur propre action afin d'en améliorer l'efficacité et la qualité.

- Les contrôles peuvent déboucher sur des sanctions. Les évaluations donnent lieu à des débats qui préparent des décisions, dont la responsabilité incombe non aux évaluateurs mais aux décideurs.

Il existe, certes, des formes de contrôle beaucoup plus proches de l'évaluation.

C'est le cas des contrôles de gestion ou des techniques d'audit qui cherchent à apprécier des couples dépenses/rendement, coût/efficacité et peuvent ainsi s'interroger sur l'adéquation entre les objectifs visés par une politique et ses résultats. C'est le cas de certaines missions d'enquête de corps d'inspection.

La Cour des Comptes, nous l'avons noté, s'est engagée dans cette voie, et le Comité central d'enquête des coûts et rendements des services publics produit également des études de ce type.

Si le contrôle de conformité et de régularité est profondément distinct de l'évaluation, le contrôle de gestion et l'audit en sont plus proches et les différentes démarches peuvent se féconder mutuellement. Sur ce point on trouvera dans le rapport Deleau une analyse éclairante des complémentarités et des distinctions entre l'évaluation et ces « genres voisins » ⁽¹⁾.

La difficulté vient de ce que, au sein des corps d'inspection, ou des organismes de contrôle comme la Cour des Comptes, ces différents genres sont utilisés sans différenciation institutionnelle. Il n'existe pas, comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis dans le General Accounting Office, de division spécifique de l'évaluation. Or les rapports institutionnels, nous l'avons vu, sont profondément différents dans le cas du contrôle et de l'évaluation. On ne peut passer insensiblement d'un genre à l'autre sans que les interlocuteurs — organismes ou personnes — à qui l'on s'adresse n'en soient clairement avertis. Il serait donc souhaitable, comme nous le verrons dans la partie institutionnelle de ce rapport, de faire apparaître clairement ces distinctions.

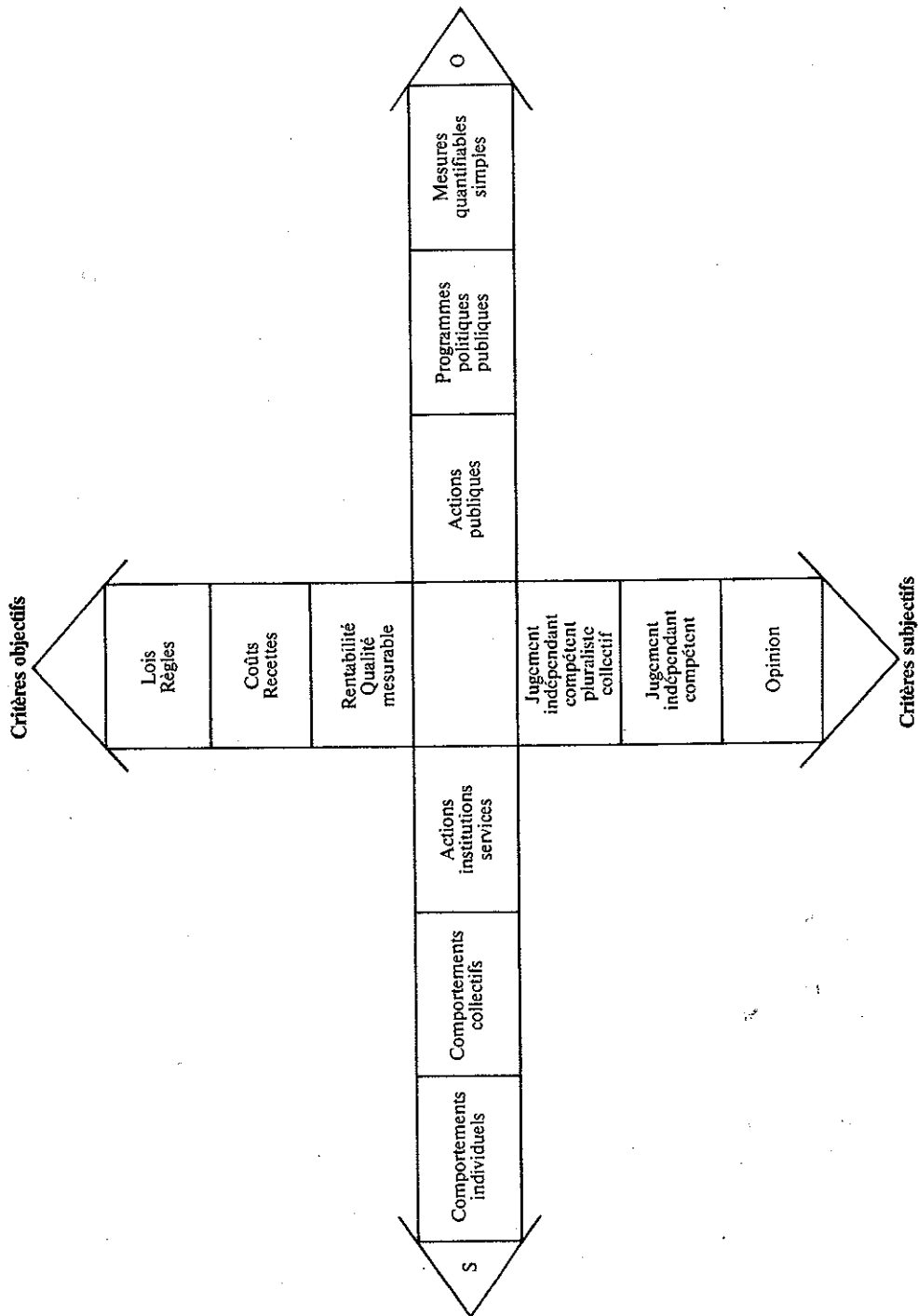
Le schéma suivant peut faciliter une première clarification en établissant des distinctions à partir de deux grandes questions :

- sur qui ou sur quoi porte le jugement ? s'agit-il de sujets ou d'objets ?
- au nom de quels critères est porté le jugement ? quel est leur degré d'objectivité ou de subjectivité ?

On établit ainsi un double axe : sur l'axe horizontal apparaît une gradation qui va des évaluations portées sur des personnes aux évaluations qui portent sur des objets ; sur l'axe vertical on passe des critères les plus subjectifs (la simple opinion) aux critères les plus objectifs (la conformité à des règles, des lois ou des normes).

On peut ainsi repérer que l'évaluation au sens strict du terme se situe dans la zone centrale du schéma. Elle peut être à dominante économique ou financière dans la zone nord et à dominante politique dans la zone sud. Mais parce qu'elle ne peut pas s'appuyer complètement sur des critères objectifs, elle met en jeu des jugements de valeur qui intègrent des doses plus ou moins fortes de subjectivité. Plus l'évaluation a un caractère politique (c'est-à-dire qu'elle porte sur le gouvernement des hommes plus que sur l'administration des choses) plus elle doit s'entourer des garanties d'indépendance, de compétence, de pluralisme et de transparence. Quant aux jugements sur les personnes individuelles, si ils ne relèvent pas de l'évaluation des actions, des politiques ou des services publics que nous traitons dans ce rapport, ils doivent par excellence être entourés du maximum de garanties démocratiques, y compris dans le cas de vérification de la conformité des comportements individuels aux lois et aux règlements.

(1) *Evaluer les politiques publiques*, ouvrage cité, p. 35 et sq.



Ainsi, plus les critères sont objectifs, plus on se rapproche du contrôle de régularité (s'il s'agit de vérifier la conformité à des règles ou à des normes) ou du contrôle de gestion et de l'audit comptable (si les critères sont de nature économiques ou financiers). Une évaluation peut (et dans certains cas doit), se nourrir des informations réunies par les fonctions de contrôle et d'audit. Mais sa spécificité étant de se porter sur le terrain du jugement de valeur elle doit s'entourer de garanties beaucoup plus fortes afin d'éviter les abus potentiellement beaucoup plus lourds que recèle un tel exercice. Le schéma précédent peut ainsi être complété en introduisant les genres voisins, mais distincts de l'évaluation que sont le contrôle et l'audit (voir page suivante).

Typologies des méthodes d'évaluation

Ces distinctions faites, les méthodes employées par l'évaluation demeurent diverses. Ce peut être une richesse et il nous semble dangereux de privilégier, a priori, l'une ou l'autre approche, d'autant, nous le verrons dans le second chapitre de ce rapport, que les expériences étrangères montrent bien l'inconvénient de méthodologies trop fermées. Encore faut-il qu'un débat puisse s'instaurer au sein de la communauté professionnelle des évaluateurs afin que cette diversité ne soit pas pure juxtaposition d'écoles différentes qui s'excluent mutuellement. Dans bien des cas il est nécessaire d'utiliser des approches croisées et la rapide typologie que nous esquissons a pour objet, non de marquer des frontières étanches, mais d'indiquer des palettes de choix plus complémentaires que contradictoires.

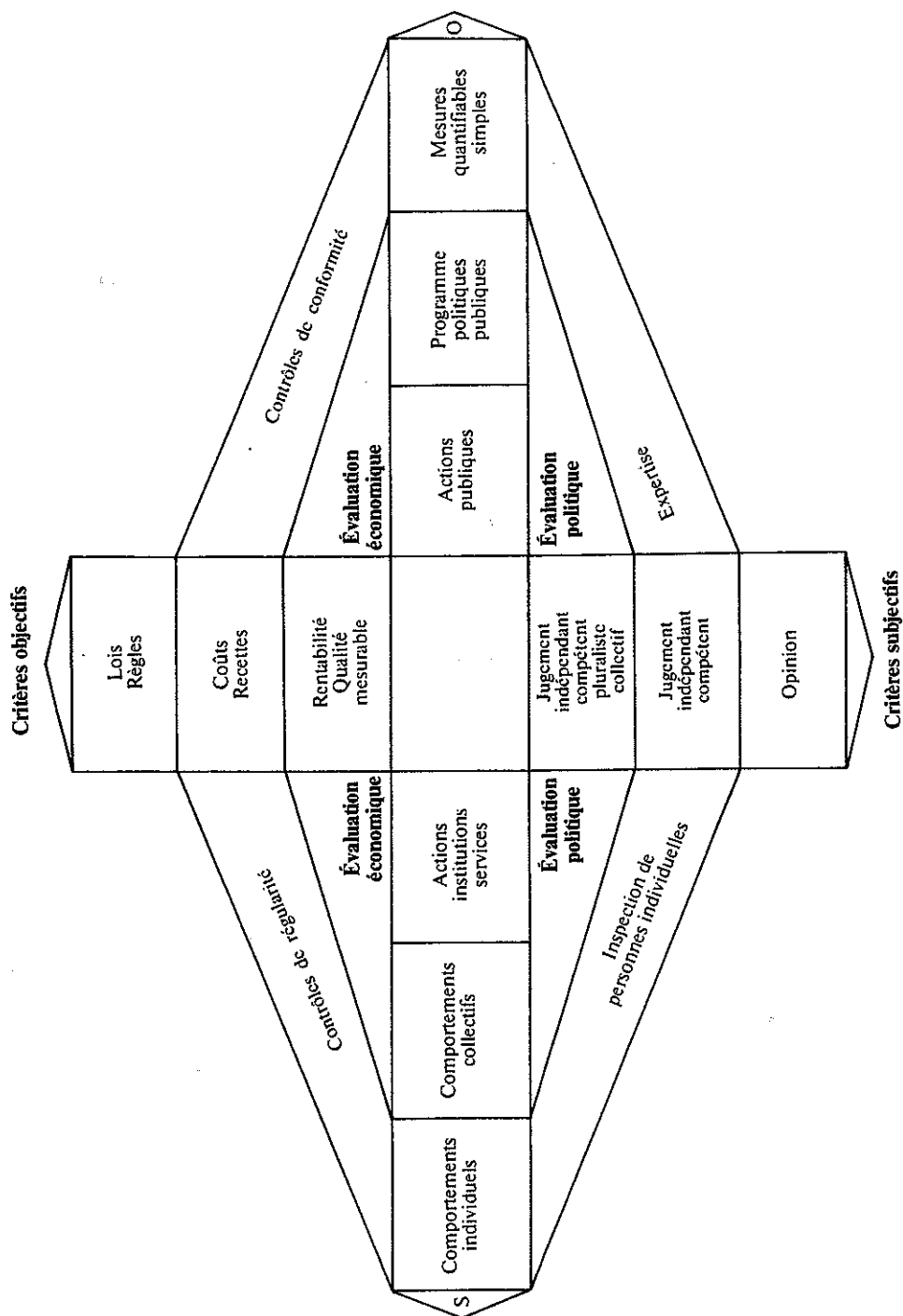
Trois critères peuvent être utilisés pour caractériser les méthodes d'évaluation : le temps, les fonctions, les acteurs.

Le temps de l'évaluation

On distinguera alors :

- les évaluations préalables à la décision ou au programme à mettre en œuvre ou *évaluation ex ante*. L'office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques a, pour l'essentiel, choisi cette approche ;
- les *évaluations concomitantes* ou *ex tempore* qui sont réalisées au fur et à mesure du déroulement de l'action publique. Ces évaluations sont surtout intéressantes lorsqu'il s'agit d'aider les acteurs à améliorer leur connaissance des effets de leur propre intervention pour mieux l'ajuster aux objectifs qu'ils s'assignent ou qui leur ont été assignés ;
- les *évaluations ex post* qui interviennent après la réalisation de l'action.

Le croisement de ces approches est le plus souvent souhaitable. La qualité d'une évaluation est d'autant plus forte qu'elle a été mise en œuvre avant la



réalisation d'un programme public afin de mieux apprécier ses effets par rapport à la situation précédant son engagement. C'est la raison pour laquelle il a été décidé que l'évaluation du RMI serait organisée conjointement à sa mise en œuvre et ne se réduirait pas à une appréciation ex post de ses effets.

Les fonctions de l'évaluation

Nous reprenons ici la typologie établie par J. Fraisse, Vincent de Gaulejac et M. Bonetti qui nous semble éclairante ⁽¹⁾ :

— *l'évaluation comparative* vise avant tout à repérer les changements produits par la mise en œuvre de l'action sur une population ou sur une situation. Elle a pour objectif la mesure des écarts entre certaines caractéristiques initiales d'une population ou d'une situation et ces mêmes caractéristiques après la réalisation d'une action. Elle permet également d'évaluer dans quelle mesure les objectifs assignés à l'action ont été effectivement atteints et de voir si on a obtenu d'autres effets que ceux espérés ;

— *l'évaluation analytique* est pertinente, lorsque le prescripteur désire connaître les processus à l'œuvre dans la réalisation d'une action ou la mise en œuvre d'un service. Schématiquement, l'évaluation comparative vise à apprécier les différences produites par l'action entre une situation A de départ et la situation de B à laquelle aboutit l'action. L'évaluation analytique s'interroge sur la portée et la signification des changements introduits, et vise à comprendre pourquoi et comment l'on passe de A à B. Cette approche est particulièrement utile lorsqu'il paraît peu pertinent de dissocier les résultats d'un programme des conditions de sa mise en application ;

— *l'évaluation dynamique* répond à une finalité opérationnelle marquée : prendre appui sur les résultats de l'analyse pour modifier l'action au fur et à mesure de son déroulement, et adapter l'organisation en conséquence.

On voit que ces méthodes peuvent être complémentaires : l'évaluation analytique se sert des résultats de l'évaluation comparative pour les interroger et comprendre pourquoi et comment on aboutit à de tels effets ; l'évaluation dynamique s'appuie sur ces analyses de l'action pour en modifier le cours.

En fonction des objectifs qu'il poursuit, le prescripteur peut se limiter à une évaluation comparative ou continuer l'investigation jusqu'à faire de l'évaluation un instrument de pilotage de l'action et de modification du fonctionnement de l'organisation chargée de sa mise en œuvre.

(1) Jean Fraisse, Michel Bonetti, Vincent de Gaulejac : *L'évaluation dynamique des organisations publiques*, Editions de l'Organisation.

Les destinataires de l'évaluation

C'est ici la distinction de l'américain Scriven, reprise par Eric Monnier ⁽¹⁾, qui nous semble la plus pertinente :

— *l'évaluation endoformative* : si l'évaluation a pour but d'informer les protagonistes du programme afin qu'ils puissent modifier leurs conduites, améliorer l'action et transformer ainsi son objet même, on dira que l'évaluation est « endoformative » (en anglais : « formative evaluation ») ;

— *l'évaluation récapitulative* : si elle est destinée à permettre à des personnes étrangères au contexte du programme — pouvoirs publics, élus, grand public — de se former une opinion globale sur la valeur intrinsèque de l'action, indépendamment de l'opinion des protagonistes, on dira qu'elle est « récapitulative » (en anglais : « summative evaluation »).

Les deux situations peuvent coïncider partiellement mais, le plus souvent, elles sont distinctes. L'évaluation endoformative vise à fournir une aide opérationnelle aux organisateurs du programme alors que l'évaluation récapitulative sert, à la fois, aux financeurs extérieurs à l'organisation, pour décider du lancement, du maintien ou de la reproduction du programme — et à d'autres acteurs sociaux — pour juger de l'opportunité d'adopter pour eux-mêmes le programme testé.

D'autres spécialistes arrivent aux mêmes conclusions en utilisant la distinction entre *évaluations interne et externe* mais, comme le note Eric Monnier, celle-ci risque de prêter à confusion. Cette dernière terminologie est en effet souvent employée en référence non aux destinataires mais à l'appartenance, ou non, de l'équipe d'évaluation à l'organisation responsable du programme évalué.

Cette rapide typologie montre la diversité des approches méthodologiques de l'évaluation ⁽²⁾. Ce pluralisme suffirait à montrer l'erreur qui consisterait, pour les pouvoirs publics, à poser le problème de l'évaluation sous le seul angle technique. Privilégiant une école plutôt qu'une autre, ils se priveraient de cette richesse méthodologique. L'approche démocratique permet, en revanche, d'utiliser cette richesse potentielle et de favoriser le débat et la formation d'une déontologie professionnelle au sein des milieux d'évaluateurs. C'est d'ailleurs l'une des leçons majeures que l'on peut tirer de l'histoire des expériences évaluatives dans les pays qui se sont engagés, avant la France, dans cette voie.

(1) Eric Monnier : *L'évaluation des actions publiques*, Editions Economica.

(2) Le lecteur trouvera dans l'annexe bibliographique les principaux ouvrages théoriques et méthodologiques qui lui permettront de préciser ces différentes approches.

Chapitre 2

Les leçons de l'expérience

L'approche évaluative de l'action publique est d'abord née de la volonté des gouvernants et des administrations d'intégrer des outils scientifiques dans leur gestion. Cette exigence résultait à la fois de l'extension du champ de compétences des pouvoirs publics dans les domaines économiques et sociaux, et du besoin de répondre aux crises de légitimité qu'une telle extension provoquait périodiquement ⁽¹⁾. Mais cette approche elle-même, dont les procédures de rationalisation des choix budgétaires ont constitué le couronnement, a révélé progressivement ses insuffisances. L'évaluation de l'action publique, par nature, relève du « gouvernement des hommes » et ne peut pas se réduire à la mesure de « l'administration des choses ». Elle échappe donc aux cadres dans lesquels une logique technocratique a cherché, un temps, à vouloir l'enfermer.

La science au secours des Etats

Les premières commandes d'évaluation par des pouvoirs publics portent, au début du siècle, sur une recherche d'efficacité des systèmes éducatifs. Il s'agit en effet du secteur, par essence symbolique, de la croissance du champ de compétence des états. Ceux-ci doivent faire face ainsi à des questions inédites et cherchent du côté de la science des réponses que les systèmes politique et administratif du XIX^e siècle sont impuissants à fournir.

Traditionnellement les historiens de l'évaluation des actions publiques considèrent que c'est un Français, Alfred Binet, qui a joué dans ce domaine un rôle précurseur. En 1904, celui-ci se trouve en effet chargé par le Ministre de l'instruction publique de mettre au point une méthode permettant de détecter les enfants anormaux afin de les séparer de leurs condisciples dotés d'une intelligence normale et d'organiser un enseignement à leur intention.

Bien que limitée, cette collaboration de l'Université avec l'Etat constitue les prémisses d'une tentative de gestion scientifique des affaires publiques. L'instrument d'observation de Binet permet de mesurer des différences entre individus et, sur cette base, de leur affecter une place dans le système scolaire.

(1) On se reportera sur ces différents aspects historiques au livre d'Eric Monnier (déjà cité) qui présente une synthèse remarquable que nous résumons ici.

C'est aussi dans le domaine éducatif que les premières évaluations de services publics sont effectuées aux Etats-Unis. Elles portent sur la formation des professeurs de mathématiques et sont conduites en 1912 par Starch et Elliot. Ceux-ci utilisent une première approche comparative en constituant deux échantillons de professeurs afin de vérifier les effets produits par une formation spécifique. Mais l'étude la plus décisive est celle de Ralph Tyler à partir de 1932. Elle est destinée à vérifier si les élèves ayant suivi un programme moderne d'études secondaires poursuivent leurs études universitaires avec le même succès que leurs camarades issus du système scolaire traditionnel. Tyler introduit alors une distinction nette entre l'évaluation et la mesure. L'évaluation est conçue comme un processus inscrit dans le temps. Cette approche est fondée sur la notion d'objectifs de référence. C'est la connaissance de ces objectifs qui va guider le choix des variables à mesurer et les critères utilisés.

Des hypothèses discutables

Ces trois notions — objectifs de référence, mesure comparative et effets résultants — se retrouvent à partir de cette époque dans un grand nombre d'évaluations et conduisent par la suite l'administration américaine, dans un souci de rigueur toujours plus grand, à concevoir des dispositifs originaux d'expérimentations sociales.

Cette approche, pour datée qu'elle soit, est, aujourd'hui encore, celle qui vient naturellement à l'esprit de la plupart des prescripteurs d'évaluation. Elle repose pourtant sur trois hypothèses éminemment discutables :

- la croyance en des objectifs clairs, alors que les objectifs affichés par des acteurs politiques sont souvent le résultat de compromis mêlant des logiques contradictoires ; de plus, les objectifs officiellement affichés ne sont pas forcément les objectifs réels que poursuit le décideur ;
- la difficulté à construire des instruments de mesure qui ne peuvent être, dans le domaine de l'action publique, exclusivement quantitatifs ;
- l'hypothèse d'une relation de causalité directe entre les effets constatés et les programmes publics alors que ceux-ci peuvent être produits par des facteurs étrangers à la politique mise en œuvre.

Evaluation et crise de légitimité

Cette approche est néanmoins révélatrice de la naissance d'une rationalité technocratique qui deviendra dominante dans la haute administration des pays développés. Elle se trouvera confortée par les crises périodiques de légitimité auxquels auront à faire face les Etats. L'exemple américain est ici

particulièrement éclairant puisque le développement des évaluations à caractère « scientifique », épouse les moments historiques de ces crises.

C'est le cas d'abord lors de la période du New Deal : pour répondre aux effets de la crise économique, mais aussi aux mutations de l'état américain consécutifs à la première guerre mondiale, Roosevelt développe un interventionnisme actif dans un pays traditionnellement attaché aux dogmes libéraux. Il recherche alors l'appui de la communauté scientifique américaine qui espère que les actions lancées par les agences gouvernementales constitueront de véritables « laboratoires expérimentaux » pour les chercheurs, les travailleurs sociaux, les éducateurs et les administrateurs.

Une autre étape est marquée par les échecs de l'armée américaine lors de la guerre de Corée. Celle-ci fait alors appel aux services de psychosociologues afin de mieux comprendre les conditions de formation de l'ardeur au combat de ses soldats.

Mais l'événement le plus décisif pour l'ensemble des recherches en matière d'évaluation se produit le 4 septembre 1957 lors du lancement du spoutnik soviétique. Le choc produit dans l'opinion américaine par cette démonstration, jusque-là impensable, d'une supériorité soviétique dans une technique de pointe conduira à une remise en cause du système d'éducation jugé responsable de ce retard scientifique. Dans les mois qui suivent, on voit apparaître toute une série de programmes d'amélioration de la formation scolaire des enfants américains, accompagnée d'évaluations destinées à en mesurer les effets respectifs.

Après la remise en cause de l'efficacité de l'administration, sa neutralité et son égalitarisme sont, eux aussi, violemment mis à mal quelques années plus tard par la lutte des noirs pour leurs droits civils. Les professionnels qui s'interrogeaient depuis longtemps sur le sens de leur action dans les agences de service social et de santé se trouvent alors en situation de lancer ou diriger un grand nombre d'évaluations. Le modèle de Tyler que nous avons évoqué fut alors repris par de nombreux chercheurs et bénéficia des connaissances acquises en statistiques.

L'accession de John Kennedy à la présidence des Etats-Unis ouvre une nouvelle période. Celui-ci procède à un recrutement massif d'universitaires et de diplômés d'université pour briser les résistances administratives vis-à-vis de sa politique. Ce mouvement est à l'origine du projet de rationalisation des choix budgétaires : le PPBS (Planning Programming and Budgeting System). Le lancement de grands programmes sociaux poursuivis par Lyndon Johnson dans le cadre du projet de la « Grande Société » alimente également une demande d'évaluation croissante. La fin des années soixante et le début des années soixante-dix voient le lancement d'évaluations extrêmement ambitieuses dont la plus célèbre est celle conduite sur l'impôt négatif.

L'expérimentation d'impôt négatif du New Jersey

The New Jersey Negative Income Tax (NJNJT) est l'une des toutes premières expérimentations « pures » conduites aux Etats-Unis. Ce programme, lié à la guerre contre la pauvreté, visait à maintenir un revenu annuel minimal garanti aux familles démunies. L'agence chargée de développer ce type d'action, l'Office of Economic Opportunity, organisa une expérimentation à grande échelle afin de lever les réticences du Congrès qui craignait que les familles bénéficiaires de l'aide ne soient incitées à réduire leurs efforts pour la recherche d'un emploi.

Démarrée en 1968, l'expérimentation est conduite pendant trois ans auprès d'une population de ménages dont les revenus étaient inférieurs à 150 % du niveau de pauvreté de référence. Huit « traitements » différents ont été testés en variant la combinaison du revenu garanti, du « niveau de pauvreté », et du taux de calcul des allègements fiscaux ou des paiements reçus par les familles ou d'allègement fiscal. 725 familles ont été affectées aléatoirement à l'un des huit groupes expérimentaux, le groupe de contrôle comprenant quant à lui 632 familles comparables mais dont la situation était inchangée.

Ces familles ont été sélectionnées dans quatre sites du New Jersey et un site de Pennsylvanie. Les familles éligibles, identifiées au moyen d'une enquête préalable, ont été invitées à participer. A quoi ? Les bénéficiaires du programme devaient rendre compte chaque mois de leurs revenus au vu desquels, si les conditions requises étaient remplies, un chèque leur était envoyé. Des interviews en profondeur des familles ont été conduites avant le début de l'expérimentation, et tous les quatre mois jusqu'à la fin du programme. Les données ont ensuite été analysées pour déterminer si les paiements reçus avaient diminué les efforts des familles vis-à-vis du travail (mesurés en nombre d'heures de travail).

Le bilan de l'expérimentation est décevant : le programme connaissant de nombreux déboires, dont l'abandon de 22 % des participants, le Congrès a remis en cause la valeur démonstrative des résultats obtenus.

Source : Article de Kershaw D. et Fair J. in Rossi P.H., Williams, 1972, *The New Jersey Income Maintenance Experiment : theory, practice and politics*. New York, Academic Press.

Les procédures de rationalisation des choix budgétaires et leurs limites

Le PPBS

Le PPBS est d'abord né d'une volonté de rationaliser les choix budgétaires dans le domaine de la défense. Deux auteurs américains, J. Hitch et R. Mc Kean, dans « The economics of defense in the nuclear age » ⁽¹⁾, ont présenté les cinq éléments qui leur paraissent définir le PPBS : détermination de l'objectif, détermination des alternatives, élaboration d'un ou plusieurs modèles, détermination d'un critère de choix entre les alternatives.

Cette méthode est destinée à définir un budget prévisionnel qui sera réalisé au bout d'un temps « x ». Deux possibilités s'offrent alors :

- soit le budget est conforme au programme retenu et donc, dans ce cas, on peut préparer immédiatement le budget prévisionnel suivant ;
- soit il est non conforme et il fait alors l'objet d'une réévaluation en fonction des objectifs.

Comme le souligne E.S. Quade : « Ce qui est nouveau, c'est que ce type d'analyse est une tentative pour examiner systématiquement un problème dans son ensemble en l'explicitant, en quantifiant le plus possible et en reconnaissant les incertitudes ».

Une telle approche vise ainsi deux objectifs :

- la systématisation des opérations est une garantie contre l'oubli de certains éléments importants du problème envisagé. Les efforts de quantification ont pour intérêt non de « chiffrer », mais d'obliger à rendre explicites tous les éléments formalisables et toutes les « intuitions » et décisions arbitraires ;
- offrir un cadre à plusieurs niveaux permettant d'affecter les techniques particulières de préparation de la décision aux domaines adéquats.

Tel est le modèle méthodologique que les pays européens qui connaissent, pour leur part, une crise de légitimité de l'Etat plus tardive, (1968 pour la France et la RFA) vont chercher eux aussi à utiliser. Il prend en France le nom de « rationalisation des choix budgétaires » (RCB).

Le mouvement de rationalisation des choix politiques a pris la forme de pratiques administratives et politiques variées et plus ou moins largement diffusées, selon les spécificités culturelles, institutionnelles ou politiques de chacune des démocraties occidentales. Il ne s'en dégage pas moins une constante dans la succession des tentatives vers une plus grande rationalité.

(1) The economics of defense in the nuclear age, Harvard Press.

La première étape est caractérisée par la mise en place d'un système de programmation ; la seconde par la rationalisation a priori des choix budgétaires ; la troisième par l'institutionnalisation d'évaluations a posteriori des résultats. La dernière, enfin, que les Etats-Unis ont été les seuls à développer, est marquée par l'organisation d'expérimentations scientifiques.

Cette approche a été théorisée par Campbell sous le titre d'« experimenting society ».

The experimenting society

En 1970, D.T. Campbell, en réponse au prix décerné par l'Association Américaine de Psychologie pour récompenser ses travaux fondamentaux sur l'expérimentation sociale, décrivait ainsi la société de demain :

« La société expérimentatrice (experimenting society) est à mon avis, une alternative possible pour le futur que nous devrions sérieusement envisager. Une représentation de ce futur possible apparaît à l'examen de l'utilisation des sciences sociales par la société et l'Etat.

La société « expérimentatrice » serait une société scientifique au sens propre du terme « scientifique ». Les valeurs scientifiques d'honnêteté, ouverture à la critique, expérimentation, volonté de faire évoluer les théories établies, seraient autant de règles de conduite.

Ce serait une société non dogmatique. Elle fixerait les buts idéaux à atteindre et proposerait les meilleurs moyens de les atteindre, mais si la critique ou la réalité des faits venaient mettre à mal le bien-fondé des buts ou des moyens, elle ne les défendrait pas d'une manière dogmatique.

Ce serait une société honnête. Elle s'engagerait à analyser la réalité, à se remettre en cause, à éviter les illusions. Elle dirait les choses telles qu'elles sont, se confronterait aux faits et ne serait pas sur la défensive mais, au contraire, très ouverte. La tendance institutionnalisée de la bureaucratie à ne présenter que les aspects favorables dans les rapports gouvernementaux disparaîtrait.

Ce serait une société responsable capable de relever des défis. Les éléments à partir desquels les choix sociaux sont faits seraient publics. De nouvelles analyses, réexamens des comptes, diagnostics, nouvelles interprétations des résultats obtenus seraient possibles. A la manière des scientifiques qui tendent vers l'objectivité grâce aux critiques émises par des chercheurs indépendants, la société expérimentatrice serait organisée de manière à permettre la critique par le biais d'expérimentation sociale.

Ce serait une société défendant un idéal en terme de moyens et de fins. Comme dans la science moderne, le processus d'expérimentation et d'amélioration serait conçu comme devant se poursuivre indéfiniment, sans jamais prétendre à la perfection. Chaque période à venir ne sera qu'une période intermédiaire et de transition.

La fin ne doit pas être utilisée pour justifier les moyens car, tout au plus nous pouvons pressentir ce qu'ils sont. Les moyens des périodes transitoires doivent être en eux-mêmes des améliorations souhaitables.

Cette présentation des idéaux de la société expérimentatrice peut la rendre très attrayante. Il y a, toutefois, de nombreux problèmes méthodologiques à résoudre avant de pouvoir la mettre en œuvre. Trouver des solutions à ces problèmes permet une première exploration de cette future société, et pourrait révéler des conséquences indésirables qui nous conduiraient à nous en détourner.

Source : Introduction de Campbell D.T. in : Saxe L., Fine M., 1981, *Social Experiments*, Londres, Sage.

La diffusion de la méthode expérimentaliste dans les administrations européennes est cependant restée, comme le note Eric Monnier, « beaucoup plus superficielle en raison de l'influence conservée en leur sein par les corps de fonctionnaires traditionnels formés hors de l'université. »

Nous nous intéresserons plus particulièrement ici à l'expérience française de la RCB.

L'expérience de la RCB française

Lancée dans l'administration publique centrale au milieu des années soixante, l'opération de Rationalisation des Choix Budgétaires avait pour objectif de préparer les décisions à prendre en matière d'orientation des politiques publiques, à l'aide des méthodes en vigueur dans les domaines scientifiques. Il s'agissait de fonder ces orientations sur des données précises, d'explorer complètement les possibilités offertes au décideur et de suggérer des priorités relevant de critères clairement exposés. Cette tentative s'inspirait donc directement de l'expérience américaine du PPBS.

Après une phase de lancement marquée par la réalisation d'études pilotes, souvent interministérielles, l'opération s'est organisée au plan institutionnel. La mise en place d'un réseau s'étendant à l'ensemble des services concernés a favorisé le développement des travaux dont le nombre total a dépassé cinq cents. Toutefois, tout au long de cette période et jusqu'à l'extinction de l'organisation administrative de l'opération, c'est-à-dire vers le milieu des années quatre-vingts, la multiplication des travaux effectués dans les services a été accompagnée d'une dégradation de leur qualité moyenne. L'architecture des études s'est écartée de plus en plus du canevas proposé initialement ; leur originalité technique s'est estompée, au bénéfice de modes de raisonnement plus allusifs et, par conséquent, moins démonstratifs ; enfin et surtout, leur utilisation pour guider la décision s'est affaiblie régulièrement. Il est intéressant de comprendre les causes de ce relatif échec.

La logique scientifique prise à son propre piège

La complexité des problèmes à traiter a conduit à privilégier la recherche de connaissances au détriment de la définition de règles pratiques applicables. Mais surtout, note Robert Poincard, qui fut l'un de ses principaux acteurs, « les études ont fini par déranger, car elles ne sont pas neutres. Les choix préconisés dans une étude pèsent en effet sur la décision à prendre dans un sens donné, nuisible aux intérêts d'une ou plusieurs parties prenantes et, bien entendu, favorable à d'autres. Elle représente donc une menace et déclenche toujours plus ou moins des parades défensives contre-études, contestation de la validité des informations et des logiques employées, refus de communiquer des renseignements, participation à un groupe de travail en vue de le contrôler ».

On voit là les limites d'une simple « greffe scientifique » sur les procédures de décision politiques et administratives. Faute de s'intégrer dans la logique démocratique du pluralisme de l'expertise, à trop vouloir présenter « clés en mains » au décideur les éléments de ses choix, la RCB s'est trouvée prise à son propre piège. Appuyée exclusivement sur une légitimité « scientifique » ses études se voyaient contestées sur ce même terrain.

En outre, la méthode PPBS-RCB, au moins telle qu'elle a été appliquée dans de nombreuses administrations privées ou publiques américaines ou françaises, présente un grave défaut bien analysé par Lucien Sfez dans son ouvrage « Critique de la décision » ⁽¹⁾ :

« Les spécialistes ne proposent aucun cadre méthodologique pour la recherche en matière d'objectifs. Ce problème est esquivé : on considère le plus souvent que les objectifs sont posés hors système. Ainsi le PPBS-RCB devient un moyen plus sophistiqué d'allocation des ressources. Le système est cherché, construit, mais imparfait puisque toutes les interactions horizontales sont permises, mais l'interaction verticale fin-moyens avec remise en cause possible des fins est pratiquement écartée ».

Le retour du politique dans l'évaluation

Ainsi, qu'il s'agisse des approches expérimentales (voir en annexe les évolutions américaines sur ce point) ou des procédures de rationalisation des choix budgétaires, la cause majeure des limites rencontrées par une vision exclusivement méthodologique de l'évaluation tient à l'oubli de sa dimension politique. Si les gouvernements et les administrations ont pu croire y trouver un moyen de répondre à la complexité des problèmes de l'action publique et à la crise de légitimité des états, il leur a fallu

(1) Lucien Sfez, *Critique de la décision*, PUF.

redécouvrir que la fonction politique échappe à sa réduction technocratique. L'exclusion de fait des acteurs de la société politique, et au premier chef des parlements, et de la société civile, à commencer par les usagers réduits parfois à la situation de cobayes expérimentaux, s'est révélée contre-productive.

C'est ainsi que les approches évaluatives ont dû progressivement réintégrer cette dimension démocratique que l'on avait cru pouvoir contourner. La richesse de l'évaluation américaine tient beaucoup aujourd'hui au rôle décisif qu'y joue le Congrès et au pluralisme des organismes publics ou privés (fondations, universités, cabinets d'audit, think tanks etc.) qui se sont multipliés sur ce terrain. Le Parlement et les Länder jouent également un rôle important en Allemagne et, comme l'a montré Michel Crozier dans son rapport au ministre de la Fonction Publique : « Comment réformer l'Etat ? » ⁽¹⁾, le Japon a développé un système original d'association des usagers à travers l'ouverture des corps d'inspection à leurs problèmes et à leurs revendications. Le rapport Deleau présente une analyse particulièrement éclairante de ces différentes tentatives. Il nous semble donc utile, puisque nous avons pu vérifier qu'il restait hélas fort peu connu, de publier en annexe de ce rapport, des extraits de ce texte consacré à l'évaluation en RFA, aux Pays-Bas, en Suède, en Grande-Bretagne et en Suisse. Le texte d'Eleanor Chemlisky qui dirige la division du General Accounting Office américain nous paraît également très éclairant et nous en publions de larges extraits.

Quelques conclusions fortes se dégagent de ce bref retour sur l'histoire de l'évaluation et sur les expériences étrangères :

- l'exigence de l'évaluation naît dans des périodes où ce n'est pas seulement l'efficacité de l'Etat qui se trouve discutée mais aussi la légitimité de son intervention ;
- l'importance du pluralisme de l'expertise lié notamment au rôle important d'instituts universitaires, de cabinets privés, de fondations ;
- le rôle du Parlement et la qualité d'une société politique décentralisée ;
- la participation croissante des citoyens et des différents acteurs de la société civile. Le rôle des médiateurs ou des ombudsmen est ici décisive ;
- les approches liées au contrôle et à une vision technocratique de la rationalisation de l'action publique sont progressivement abandonnées au profit de processus qui ont pour effet d'améliorer la qualité démocratique.

Il se trouve que ces axes correspondent, pour l'essentiel, à des points de faiblesse du système public français. Mettre en œuvre une politique de l'évaluation dans notre pays suppose donc un processus de longue haleine qui passe autant par la transformation du système politique et administratif français que par sa simple modernisation.

(1) Michel Crozier, *Comment réformer l'Etat*, La Documentation Française.

Chapitre 3

Mettre en œuvre une politique de l'évaluation

L'évolution de la situation en France

La situation en 1983

Au regard de la situation que nous avons analysée dans plusieurs pays développés, la France accuse un déficit quantitatif mais surtout qualitatif dans le domaine de l'évaluation de l'action publique. L'étude réalisée par Jean-Pierre Nioche et Robert Poinard pour la préparation du colloque de 1983 ⁽¹⁾ établissait ainsi le constat suivant quant à la répartition des « prescripteurs » d'évaluation (sur 251 études recensées et portant sur des évaluations « ex post »).

Le parlement	0,5 %
Le gouvernement	6 %
Les organes administratifs concernés	47 %
Les services d'études	21 %
Les organes de contrôle	2 %
Les centres de recherche	16 %
Les groupes d'agents concernés	2 %
La presse	5 %
Les sociétés d'études	0,5 %
Total (N = 251)	100 %

Ce tableau faisait ainsi nettement apparaître une triple faiblesse dans les prescriptions d'évaluation en France :

- la quasi inexistence du Parlement dans ce processus (0,5 %) ;
- la part minime de commandes proprement gouvernementales (6 %) ;
- la sous-représentation de la presse et des usagers.

(1) *L'Evaluation des politiques publiques*, Editions Economica, 1984.

Ce sont donc, directement ou indirectement, les services opérationnels qui apparaissent comme les premiers prescripteurs d'évaluation dans le secteur administratif, alors que le public, les usagers ou leurs représentants en étaient pratiquement absents : « cela tient sans doute à la faiblesse de leurs moyens financiers et d'information qui limitent leur demande potentielle », commentaient à l'époque les auteurs.

Cette sous-représentation des usagers parmi les prescripteurs d'évaluation est particulièrement préoccupante dans les domaines où, pourtant, ils sont censés être les bénéficiaires des actions menées. L'absence de moyens financiers et de possibilité de saisine ouverte aux citoyens constitue donc une question importante sur laquelle nous reviendrons dans nos propositions.

Autre signe inquiétant : dans le secteur public, la production d'évaluation est dominée par l'*auto-prescription*, dans laquelle l'évaluation est faite par le prescripteur lui-même ce qui en situe les limites. Sur 188 études d'évaluation étudiées par les mêmes auteurs, 61 % relèvent de l'*auto-prescription*.

« Un tel état de faits, concluaient Nioche et Poinard, contribue à expliquer le faible niveau de qualité des évaluations existantes. La situation la plus incitatrice au développement de la qualité est celle dans laquelle l'évaluation est distincte à la fois des services chargés de la mise en œuvre — pour des raisons classiques d'objectivité — et des commanditaires. Ces services peuvent ainsi exercer leur prérogative de client et évaluer les évaluateurs les invitant à « améliorer leurs prestations ».

Ainsi ce sont, à l'époque, les décideurs (au niveau des pouvoirs publics, des appareils administratifs et des directions d'organismes et d'entreprises) qui sont les prescripteurs quasi exclusifs de l'évaluation. Les risques d'une évaluation devenant un nouvel outil de puissance plus que de démocratie sont donc réels.

La situation de l'offre d'évaluation était moins déséquilibrée comme le montre le tableau publié par les deux auteurs cités : on y voit en effet que l'ensemble des évaluateurs administratifs est légèrement inférieur (43 % contre 57 %) à celui des évaluateurs non administratifs.

Services administratifs opérationnels	9 %
Organes de contrôle	8 %
Services d'études de l'administration	26 %
Centre de recherche	36 %
Sociétés d'études privées	13 %
Groupes d'usagers	2 %
Presse	6 %
Total (N = 232)	100 %

Cependant, l'utilisation des sciences sociales restait encore faible dans les études évaluatives pour plusieurs raisons que mettent bien en évidence, J. Fraisse, M. Bonetti et V. de Gaulejac ⁽¹⁾ :

- parce que leur objet est mouvant, flou, contradictoire, irrationnel, alors que l'acteur le souhaiterait statique, précis, univoque et rationnel ;
- parce que la démarche scientifique apporte moins des réponses aux questions qu'une autre façon de les poser ;
- parce que les sciences sociales ont sans doute insuffisamment orienté leur travaux dans le champ de l'intervention ;
- parce que les spécialistes des sciences sociales ont du mal à s'intégrer dans les organisations tandis que celles-ci les acceptent avec réticence. Leur apport provoque des conflits, des oppositions, car il repose sur des modes de pensée différents ;
- parce que les techniques élaborées dans le domaine des sciences sociales ne sont pas facilement transmissibles, leur application demande du temps et un investissement en hommes alors que leur « efficacité » n'est pas perceptible dans le court terme et ne peut être mesurée facilement en termes de rentabilité.

Depuis, des progrès sensibles ont été cependant enregistrés.

Les progrès enregistrés

Sur le plan théorique et méthodologique

Plusieurs ouvrages sont parus qui ont fait progresser la réflexion : outre le rapport Deleau : « Evaluer les politiques publiques » auquel nous avons souvent fait référence, les travaux du Centre de Prospective et d'évaluation, ceux de Michel Conan et Michel Bonetti au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, d'Eric Monnier, de Jean Fraisse et de Vincent de Gaulejac sur les évaluations « dynamiques » et « pluralistes » fournissent des pistes de travail d'autant plus riches qu'elles sont alimentées par les expériences étrangères et témoignent d'un réel débat méthodologique.

Au sein de l'administration

On remarque la réalisation d'évaluations plus nombreuses et de meilleure qualité au sein des administrations. En témoignent les études évaluatives du Commissariat Général du Plan sur les politiques sociales transversales et les politiques d'insertion en matière d'emploi, celles du Plan urbain, de la

(1) *L'Evaluation dynamique des organisations*, ouvrage cité.

MIRE (sur les stages de formation en alternance notamment), de la direction de la prospective et de l'évaluation du Ministère de l'éducation nationale, cette énumération étant non exclusive.

Cet effort s'accompagne également d'un travail méthodologique afin de mieux distinguer les études d'évaluation des contrôles ou des autres types d'étude et de recherche. La transformation des fonctions du corps des inspecteurs généraux de l'éducation nationale pour passer d'une logique de contrôle à une logique de l'évaluation témoigne de cette volonté. Son effet réformateur sera d'autant plus grand qu'il associera des acteurs indépendants de l'administration et que la publication des rapports d'évaluation sera garantie.

Tel est bien le sens de l'affirmation croissante de *l'exigence d'une évaluation publique indépendante de l'exécutif qui s'est affirmée* à travers la création de comités ou de commissions spécifiques : Comité National d'Evaluation des Universités, Comité d'Evaluation de la Recherche, Commission Nationale d'Evaluation du RMI ; des missions d'évaluation plus nombreuses ont été confiées à des experts indépendants (la demande formulée par le Premier Ministre d'un audit externe sur les programmes militaires constitue à cet égard une innovation forte qui prépare l'ouverture de l'évaluation au secteur de la défense). De plus, comme le manifeste l'évaluation du RMI, décidée conjointement par le Gouvernement et le Parlement, une volonté politique beaucoup plus nette se manifeste désormais tant du côté de l'exécutif que de celui du législatif.

Les initiatives parlementaires

L'une des leçons essentielles des expériences étrangères, nous l'avons vu, est le rôle majeur des parlements dans les fonctions d'évaluation de l'action publique. Cette fonction est encore très faible au sein du Parlement français tant pour des raisons constitutionnelles que politiques et pratiques. Elle fait cependant l'objet d'une réflexion approfondie depuis quelque temps qui a débouché sur deux séries d'initiatives :

La création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques

La création en 1984 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a été largement inspirée de l'expérience américaine de l'Office of Technology Assessment (OTA), à la suite d'une mission aux Etats-Unis effectuée par celui qui sera son premier président, M. Philippe Bassinet.

Les initiatives prises par l'Assemblée Nationale

A l'initiative du Président de l'Assemblée Nationale, M. Laurent Fabius, les députés ont engagé une réflexion sur le rôle qui peut être le leur dans

l'évaluation. Une mission confiée à M. Michel Sapin, Président de la Commission des lois, a dégagé deux axes possibles pour s'engager dans ce processus :

— *le suivi de l'application des lois* : il s'agit ici de suivre la sortie des décrets d'application dont certains peuvent prendre un retard important (on l'a vu dans le cas du statut des infirmières ou des agents des collectivités locales), d'en vérifier la cohérence par rapport aux lois, et d'observer la façon dont ils sont appliqués.

Un commissaire permanent dans chaque commission de l'Assemblée devrait être désigné pour cette responsabilité.

— *l'évaluation* : elle aurait pour objet d'entreprendre, non seulement une évaluation des lois, mais des législations. Pour l'essentiel les études d'évaluation seraient commandées par l'Assemblée Nationale mais réalisées à l'extérieur. Les commissions d'enquête seraient également appelées à jouer un rôle dans ce cadre comme les missions d'information. On peut donc estimer que la demande d'évaluation émanant du Parlement pourra croître de façon sensible mais que l'offre d'évaluation (en dehors du champ technologique et scientifique) devra, elle, être assurée à l'extérieur.

Des points faibles encore nombreux

Un Parlement encore trop peu présent

La principale initiative parlementaire dans le domaine de l'évaluation, a donc été, nous l'avons vu, la création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques.

Au terme d'une expérience de cinq ans il est utile de tenter un premier bilan de cette institution. Ce bilan, aux dires de ses promoteurs et de ses actuels animateurs, est encore décevant.

Depuis 1984, l'Office n'a en effet produit que deux rapports : l'un sur la pollution atmosphérique à longue distance (« pluies acides »), l'autre sur les enseignements à tirer pour la France de l'accident nucléaire de Tchernobyl. Ces deux rapports de qualité ne semblent guère avoir eu de suites. Trois études sont actuellement commandées : deux à l'initiative du groupe socialiste à l'Assemblée Nationale portant sur le SIDA et les semi-conducteurs, la troisième émanant de la Commission des Finances du Sénat sur la télévision à haute définition. Elles semblent avoir subi un retard sensible, en particulier celle portant sur les semi-conducteurs.

Plus gravement, les espoirs qui avaient été placés en cet Office au sein de la communauté scientifique, de la presse et du Parlement lui-même, semblent avoir été déçus. L'Office parlementaire reste très peu connu et il n'apparaît pas — ou pas encore — comme le lieu d'un véritable enjeu.

Ce bref bilan pessimiste, loin d'entraîner une conclusion négative plaide plutôt, selon le Président de l'Assemblée Nationale et les responsables de l'office, pour une relance forte de son rôle autour de trois axes :

— *une stratégie dans la durée* : l'OTA américain qui a été pris comme modèle et dont la réussite est aujourd'hui incontestable a mis sept ans pour asseoir sa légitimité. Les autres organes d'évaluation rattachés au Congrès, et notamment le plus important et le plus célèbre d'entre eux, le General Accounting Office (GAO), ont su également mettre le temps de leur côté en tirant les leçons des difficultés rencontrées par les évaluations américaines des années soixante ;

— *inscrire l'office dans une stratégie d'évaluation plus ambitieuse* : une institution nouvelle ne résiste au scepticisme que si elle devient un enjeu. Or l'évaluation des politiques publiques longtemps négligée en France peut devenir un véritable enjeu du fait de la double volonté du Gouvernement et du Parlement, de la demande croissante des collectivités territoriales en matière d'évaluation, de l'augmentation de l'offre d'évaluation en provenance de cabinets d'audit, de l'université et de la recherche publique, du débat sur l'avenir des corps de contrôle et de l'intérêt toujours plus grand de la presse qui a perçu qu'il s'agissait, comme l'a rappelé le Premier Ministre, d'un des leviers majeurs de la rénovation de l'action publique et de la modernisation de l'Etat. Il serait donc absurde de régresser au moment même où les chances de développer sensiblement l'évaluation des politiques publiques — et de revaloriser le rôle du Parlement à cette occasion — sont plus importantes qu'hier. C'est donc à une sortie « par le haut » et non « par le bas » des difficultés actuelles de l'office que les parlementaires entendent travailler ;

— *donner une plus grande autonomie scientifique à l'office* : l'OTA américain dispose d'une grande autonomie par rapport au Congrès. S'il est dirigé par un conseil d'administration composé de membres du Congrès, la réalité du pouvoir appartient à un directeur nommé pour 6 ans, qui a entière autorité sur les services (130 personnes dont 90 professionnels de haut niveau) et joue un rôle essentiel dans les études à réaliser. Le conseil d'administration se limite à autoriser la publication des rapports sans en endosser la responsabilité politique. L'office français, lui, est une délégation parlementaire qui revendique la totalité des pouvoirs alors même qu'elle ne les exerce pas réellement. Donner au Conseil Scientifique, prévu par les textes, une plus grande autonomie pourrait, selon les responsables de l'office, faciliter une relance dans la direction évoquée précédemment.

S'agissant d'autre part des initiatives prises par l'Assemblée Nationale pour assurer un meilleur suivi de l'application des lois et pour créer des missions d'évaluation, elles restent encore à l'heure actuelle à l'état de projet. Il est donc souhaitable de les voir se développer et se concrétiser rapidement car l'existence d'un pôle parlementaire fort, dans le domaine de l'évaluation, est une nécessité en France, comme à l'étranger.

Les faiblesses du pôle gouvernemental

La demande en provenance du Gouvernement et de l'administration est aujourd'hui caractérisée par plusieurs faiblesses.

Son inorganisation

Aucune instance interministérielle n'assure la cohérence des commandes d'évaluation. Quelques ministères se sont dotés de services ou de direction d'évaluation mais parfois en se contentant de changer l'intitulé de leurs services d'études et de recherches. Les commandes passées restent très hétérogènes dans leurs moyens, leurs objectifs et dans le choix des organismes chargés des études évaluatives. On voit se juxtaposer des commandes d'évaluation lourdes exigeant la mise en place de commissions indépendantes, travaillant sur plusieurs années (cas du RMI), des contrats avec des cabinets d'audit, des commandes aux corps d'inspection mais sans moyens et exigences supplémentaires, des demandes aux seuls services administratifs auxquels on demande parfois de réaliser, dans des délais extrêmement courts et sans moyens spécifiques, des évaluations dont l'objet et l'enjeu peut être pourtant considérable. Cette diversité pourrait être acceptable si elle répondait à des critères précis. En réalité elle n'est que le produit d'un empirisme sans vue d'ensemble qui risque d'être soumis aux effets de mode.

Sa faiblesse quantitative et qualitative

Même si l'on assiste à une progression des commandes d'évaluation en provenance du Gouvernement et des administrations depuis 1984, elles restent, au total, très inférieures par leur quantité et surtout par leur qualité à ce que réalisent des pays comme les USA, la Suède, la RFA ou le Japon. La plupart des critères que nous définissons comme des garanties nécessaires de l'évaluation ne sont guère respectés : pluralisme quasi inexistant, indépendance rare dans le cas où l'on fait appel à des services administratifs soumis hiérarchiquement au demandeur ou à des corps d'inspection dont l'indépendance n'est pas organiquement assurée, transparence faible puisque les résultats sont rarement publics, rigueur méthodologique discutable y compris dans le cas d'appel à des cabinets d'audit dont les prestations ne sont pas toujours à la hauteur des prix de journées.

Un pôle public indépendant trop limité

Ce pôle commence à exister de fait depuis quelques années sous la forme de commissions nationales indépendantes chargées de procéder à l'évaluation de services ou de politiques de caractère public. C'est le cas du Comité National d'Evaluation des Universités et, plus récemment, du Comité National d'Evaluation de la Recherche et de la Commission Nationale d'Evalua-

tion du Revenu Minimum d'Insertion prévue à la suite du vote de la loi. Il demeure que l'initiative de ces commissions appartient au seul gouvernement et que ce pôle indépendant en formation ne dispose pas aujourd'hui d'une capacité d'auto-saisine en matière d'évaluation.

Cependant, pour de grandes évaluations qui engagent autant des acteurs économiques et sociaux que politiques et qui doivent associer étroitement les citoyens concernés par ces politiques ou ces services, les formes actuelles de la commande et de l'offre d'évaluation sont insuffisantes. Ni l'administration, ni les corps de contrôle, ne sont véritablement outillés, en l'état actuel, pour remplir ces fonctions d'évaluation publiques indépendantes de l'exécutif. Il est évidemment souhaitable, nous l'avons dit, d'opérer des réformes dans ces institutions afin de développer leur propre offre d'évaluation. Mais ces réformes prendront du temps et il est souhaitable d'organiser dans les plus brefs délais ce pôle afin de disposer d'un outil où les principales garanties de l'évaluation soient assurées sans délai :

— *l'indépendance* qui n'est pas organiquement assurée dans le statut actuel des corps d'inspection, même si elle est souvent réelle pour l'inspecteur lui-même au sein de son propre corps ;

— *la transparence et la publicité* des évaluations encore trop faible même dans le cas de la Cour des Comptes dont le seul rapport public et annuel est une synthèse « épurée » de ses travaux ;

— *la distinction nécessaire des fonctions de contrôle et d'évaluation* qui n'est pour l'heure pas clairement établie sur le plan méthodologique et pas du tout sur le plan institutionnel car, à la différence par exemple du General Accounting Office où une division d'évaluation spécifique a été installée, la Cour des Comptes — même quand elle procède à des évaluations de fait — ne dispose pas d'un secteur institutionnel distinct pour les réaliser. Or le rapport entre des instances d'évaluation et des organismes évalués est profondément distinct d'un rapport de contrôleur à contrôlé.

Notons enfin qu'il n'existe ni mécanisme de saisine de l'évaluation accessible aux citoyens, ni système de financement public indépendant de l'évaluation.

Du bon usage du retard français

Il y a donc un retard à combler et celui-ci ne peut l'être, comme le constatait déjà le rapport Deleau, sans une politique ambitieuse de l'évaluation qui passe notamment par son organisation institutionnelle et financière. Mais il existe un bon usage de ce retard. La France peut en effet tirer des leçons des expériences étrangères plus développées : importance du rôle du Parlement aux USA et en RFA, conception des inspections beaucoup plus ouverte aux usagers au Japon, différenciation croissante du contrôle et de l'évaluation dans tous ces pays, échecs des approches positivistes et technocratiques. Le Gouvernement, comme le Parlement, peuvent ainsi éviter les

risques liés au tropisme de l'Etat français marqué par une tendance à constituer des monopoles de l'expertise au sein de la seule administration.

Ils peuvent ainsi, s'ils en ont la volonté, non seulement choisir de développer l'évaluation de l'action publique dans un cadre pluraliste tant du côté de la demande que de l'offre mais aussi en faire un levier essentiel de la transformation et de la modernisation de notre système public.

Adopter une stratégie

La première question à se poser est donc celle d'une stratégie. Stratégie que nous articulerons autour de cinq axes :

- définir des objectifs ;
- surmonter des handicaps propres à la situation française et valoriser nos atouts et les ressources existantes ;
- utiliser les innovations institutionnelles pour dynamiser les structures existantes et non les démobiler ;
- développer cette stratégie dans la durée.

Les objectifs

Il s'agit donc de rattraper le déficit d'évaluation français, en utilisant les leçons des pays ayant une expérience plus longue et plus importante que la nôtre et de répondre simultanément à l'exigence démocratique et à celle d'une meilleure efficacité du système public. Cet objectif global entraîne une réflexion sur deux terrains :

- celui des choix prioritaires en matière d'évaluation des politiques publiques ;
- celui de la régulation déontologique, méthodologique et financière d'un marché de l'évaluation.

Les terrains prioritaires de l'évaluation

Une stratégie de montée en charge de l'évaluation des politiques publiques exige à la fois progressivité et définition de terrains prioritaires mais aussi diversité des champs, des méthodes et des instances d'évaluation. S'agissant des terrains à choisir, trois critères pourraient être retenus.

Des mesures nouvelles

Il s'agirait ici d'appliquer des procédures comparables à celle de l'évaluation du RMI à des programmes ou des mesures, nouvelles ou en cours d'élabo-

ration, afin d'engager des évaluations concomitantes, voire ex ante, et de ne pas se limiter à des évaluations ex post. Plusieurs terrains se prêteraient à des évaluations de ce type.

— le crédit formation et la réforme des corps d'inspection de l'éducation nationale dans le secteur de la formation ;

— les mesures nouvelles prises dans le secteur de l'environnement : application des directives européennes et des engagements de la conférence de La Haye (cf. pot catalytique, réduction des émanations de gaz carbonique, etc.) ;

— les moyens de prévention et les dispositifs institutionnels mis en œuvre dans le cadre de la lutte contre le SIDA dans le domaine de la santé ;

— les projets de service mis en œuvre dans le cadre de la rénovation du secteur public ;

— les mesures nouvelles décidées dans le cadre du plan emploi du Gouvernement : contrats de retour à l'emploi (pour lesquels un simple bilan a été prévu au bout d'un an), extension des opérations de type « nouvelles qualifications », mesures prises en faveur du développement local tel que le FRILE, etc.

Des programmes techniques ou financiers lourds

Certains bilans partiels ont déjà été réalisés mais ils sont rarement publics et ils ont été davantage conduits dans une perspective de contrôle interne à l'administration que d'évaluation externe ; ils engagent pourtant des sommes considérables et nécessiteraient des équipes d'évaluation pluralistes afin d'organiser le pluralisme de l'expertise : programme électro-nucléaire civil, plan câble, plan informatique pour tous, etc.

Dans le même esprit des évaluations pourraient porter sur les aides publiques aux entreprises, sur l'efficacité et la pertinence des primes d'aménagement du territoire, sur la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, sur l'aide globale consentie en vue de la reconversion d'industries en crise : sidérurgie, automobile, textile, construction navale, etc.

Un travail d'évaluation pourrait être également engagé ou poursuivi dans le domaine des politiques sociales : programmes de lutte contre l'illettrisme, contre la drogue, alternatives à l'hospitalisation, etc.

Des politiques globales

Il s'agirait, dans ce dernier cas, de mettre en œuvre des évaluations ambitieuses portant sur des politiques globales à très fort coût financier pour la collectivité nationale. Celles-ci pourraient être préparées par des évaluations plus modestes du type de celles que nous venons d'évoquer. Cinq grands secteurs peuvent être évoqués :

— celui de la politique globale de l'emploi qui coûte chaque année près de 200 milliards de francs directement et 100 milliards de pertes de recettes en impôts et cotisations sociales ;

- celui de la protection sociale qui engage des dépenses supérieures au budget de l'Etat (plus de 1 300 milliards actuellement) ;
- celui de la politique de défense dont on a vu récemment, à travers le débat sur la réduction de la croissance des budgets de programmes d'équipement qu'une demande de plus grande transparence se faisait jour tant dans l'opinion que dans l'Etat ;
- celui de la politique globale de formation initiale et permanente, clé d'une stratégie de la ressource humaine dans un pays développé ;
- celui des grandes réformes « méthodologiques » telles la décentralisation et les lois Auroux.

Quel mode de régulation ?

Le problème de la régulation d'un marché de l'évaluation se pose à trois niveaux :

- *déontologique* : c'est à la fois le problème d'une éthique professionnelle pour les chargés d'évaluation et d'une exigence démocratique pour les instances d'évaluation. Les pôles nationaux de l'évaluation liés aux instances démocratiques dont nous évoquerons la nécessité dans la dernière partie de ce rapport pourraient, pour leur compte, adopter un code déontologique qui jouerait un rôle d'exemplarité et d'aiguillon pour conduire ce secteur professionnel en formation à traiter ce problème ;
- *méthodologique* : il existe aujourd'hui, à l'étranger plus encore qu'en France, une très grande variété méthodologique (voir premier chapitre). Il ne s'agit évidemment pas de créer une « police méthodologique » mais de favoriser un débat et la naissance d'un langage commun afin d'éviter le risque de dilution ou de confusion de l'évaluation ;
- *économique* : ce sera un des problèmes lourds si la croissance de la demande d'évaluation (locale autant que nationale) conduit à constituer un marché relativement important. Il y a en effet aujourd'hui un gouffre entre les prix pratiqués par certains cabinets d'audit (jusqu'à 12 KF et plus le prix de journée) et les équipes travaillant dans le secteur de la recherche publique (un contrat annuel de 150 KF est considéré comme normal). C'est là un problème classique de régulation d'un marché mais qui ne peut lui, être traité qu'à partir d'une masse critique suffisante d'évaluations.

Les handicaps à surmonter, les atouts à valoriser

Les handicaps tiennent, nous l'avons vu, à des éléments essentiels de la structure du système public français, à la faiblesse de sa société politique, à l'absence d'un véritable pluralisme de l'expertise et à l'existence au-delà de procédures et d'institutions d'une culture administrative beaucoup plus tournée vers le contrôle que vers l'évaluation.

Les atouts à valoriser sont de deux ordres :

— *sur le plan politique* : il s'agit de la conjonction d'une volonté politique, tant du côté gouvernemental que parlementaire, d'engager la France dans la voie des procédures d'évaluation, de l'inscription de ce projet dans l'ensemble ambitieux de la rénovation du secteur public et de l'amélioration qualitative de notre démocratie.

— *sur le plan administratif* : c'est l'intérêt croissant des agents du secteur public pour utiliser les procédures d'évaluation en vue du renforcement de la responsabilité, de l'autonomie des services publics, de la prise en compte de la qualité du service à fournir aux usagers. Ce peut être aussi la ressource potentielle des institutions chargées du contrôle qui, transformées et renouvelées dans une partie de leurs fonctions, pourraient se voir charger de fonctions d'évaluation.

On le voit, sur plusieurs points, les handicaps et les atouts peuvent s'inverser : ainsi les organismes de contrôle peuvent tout autant servir de vivier dès lors qu'ils acceptent de jouer la carte de la clarification entre contrôle et évaluation, du pluralisme et de la pluridisciplinarité ; ils peuvent à l'inverse, s'ils se contentent d'étendre le champ de leurs attributions sans se transformer, devenir les vecteurs d'un monopole d'état de l'évaluation qui aggravera encore l'insuffisante démocratie de l'expertise dans ce pays.

Utiliser les innovations institutionnelles pour dynamiser les structures existantes et non les démobiler

Il s'agit ici d'éviter un double risque que l'on peut illustrer par deux images : la retombée du soufflé, l'édredon.

La « retombée du soufflé » est possible si l'on se contente de créations institutionnelles qui ne feraient qu'ajouter une nouvelle couche sédimentaire au système public français sans transformer l'existant ; on sait d'expérience que les institutions de ce type résistent mal à la durée et que, passée une phase novatrice marquée par l'initiative des promoteurs, elles finissent non par disparaître — ce qui serait au total sain — mais par retomber elle-même dans l'entropie bureaucratique. Toute création institutionnelle doit donc s'intégrer dans un ensemble pluraliste et servir à dynamiser et transformer des institutions existantes.

Le risque de « l'édredon » est lui directement issu du conservatisme classique de toute institution qui cherche à se reproduire et à étendre son territoire sans se transformer. Il serait majeur si l'on se contentait de confier les fonctions d'évaluation aux seuls organismes de contrôle sans qu'ils se transforment et sans bénéficier du rôle d'entraînement et de stimulation, aussi bien à l'égard du Gouvernement que du Parlement, que nous proposons de confier ici à ce que nous appelons « le pôle public indépendant de l'évaluation ».

L'inscription dans la durée

Tout ne sera pas possible tout de suite et un certain nombre de décisions pourront se révéler à l'usage plus ou moins pertinentes : il est donc nécessaire de prévoir une progressivité dans la mise en place des projets d'évaluation. Compte tenu du rôle décisif de la volonté politique à ce stade, il est préférable d'engager une première tranche correspondant à la durée du X^e Plan en mettant en place une procédure de suivi tant des évaluations elles-mêmes que des dispositifs institutionnels et financiers que nous allons proposer dans le dernier chapitre de ce rapport. Au vu des résultats de cette première tentative une seconde phase de la politique évaluative pourrait alors être impulsée.

La première phase que l'on propose ici a donc pour objet :

- d'accroître sensiblement la demande publique d'évaluation ;
- d'organiser d'emblée le pluralisme de cette demande ;
- d'organiser le pluralisme de l'offre et d'assurer progressivement la régulation du marché de l'évaluation ;
- d'assurer le suivi de cette première tranche afin de dégager les axes ultérieurs de la politique de l'évaluation après bilan.

Tels sont les points que nous aborderons dans la dernière partie de ce rapport consacrée au dispositif institutionnel et financier de l'évaluation en France.

Chapitre 4

Propositions institutionnelles

Les propositions suivantes concernant le dispositif institutionnel et financier de l'évaluation en France n'ont de sens que si l'on garde à l'esprit qu'elles viennent appuyer la mise en œuvre d'une véritable politique de l'évaluation. Sans projet, sans stratégie, sans volonté politique, un dispositif est une coquille vide. Les propositions suivantes s'ordonnent donc autour d'un axe essentiel : l'organisation pluraliste de la demande et de l'offre d'évaluation. En outre ces propositions sont destinées à provoquer un débat, non seulement au sein de l'Etat, mais aussi avec les différents acteurs de la société politique et de la société civile. Une procédure de consultation est donc souhaitable afin que les suggestions présentées dans ce rapport puissent faire l'objet d'avis du Parlement, du CES, des juridictions administratives, des commissions indépendantes d'évaluation, du médiateur et des services d'évaluation des administrations. Ce qui est prioritaire c'est la capacité des différents acteurs concernés par l'évaluation de l'action publique à faire de l'évaluation un outil de rénovation de notre système public.

Trois objectifs inspirent ces propositions :

- développer et réguler le développement d'un marché de l'évaluation, ce qui exige l'adoption de règles déontologiques afin d'éviter la confusion croissante que nous avons analysée précédemment ;
- organiser le pluralisme tant du côté de la demande que de l'offre d'évaluation ;
- assurer, au niveau des pouvoirs publics, un minimum de coordination, tant pour éviter la dispersion des moyens et le gaspillage des ressources financières que pour assurer une meilleure transparence des évaluations.

L'énoncé même de ces trois impératifs montre que leur conciliation n'est pas aisée. Aussi, proposons-nous de mettre en place un dispositif aussi simple que possible qui pourrait être expérimenté pendant la durée du X^e Plan.

L'organisation pluraliste de la demande d'évaluation

Nous évoquerons d'abord les propositions qui relèvent de la responsabilité directe du gouvernement qui devrait avoir l'initiative dans l'organisation d'un pôle gouvernemental et d'un pôle public indépendant. D'autres pôles

d'évaluation, le Parlement, les juridictions administratives, éventuellement le Conseil Economique et Social, auront leur rôle à jouer dans ce processus de commande de l'évaluation. Mais ce sont évidemment ces institutions elles-mêmes qui doivent statuer sur les suggestions présentées dans ce rapport.

Deux pôles d'évaluation, avec leurs règles propres seraient donc mis en place à l'initiative du gouvernement :

- un pôle gouvernemental : le Comité Interministériel de l'Evaluation (CIME) ;
- un pôle public indépendant : Le Conseil National de l'Evaluation (CNE).

Les deux pôles auraient deux instances communes :

- un Fonds National d'Evaluation (FNE). Ses ressources seraient mises à disposition de chacun des deux pôles à raison de 50 % chacun ;
- un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), composé d'experts indépendants, qui donnerait nécessairement un avis public sur tout projet d'évaluation souhaitant bénéficier du FNE, sur les dossiers remis lors des appels d'offre, et sur les évaluations réalisées.

Le but de ce dispositif est triple :

- assurer une croissance régulière de l'évaluation dans notre pays, grâce aux ressources du FNE ;
- assurer une émulation entre les différents pôles d'évaluation et une saine démocratie plus large grâce au pôle public indépendant ;
- créer avec le Conseil Scientifique une déontologie commune à chacun des deux pôles, de façon à créer un minimum d'unité et de transparence. Une telle organisation n'a évidemment pas, dans notre esprit, vocation à être exclusive. D'autres pôles d'évaluation peuvent se développer tant du côté des juridictions administratives (à condition d'établir une distinction claire entre contrôle et évaluation) que du côté du CES et des collectivités locales. Mais il s'agit, dans un premier temps de faire franchir à l'évaluation un saut qualitatif qui exige un minimum d'initiatives institutionnelles.

Le pôle gouvernemental

Le comité interministériel de l'évaluation

Afin de doter le gouvernement d'un instrument de commande cohérente il paraît nécessaire de créer un comité interministériel de l'évaluation (CIME) chargé de procéder aux commandes d'évaluations ayant un caractère interministériel ou des projets de services d'évaluation des ministères souhaitant accéder au financement du Fonds National d'Evaluation. Il aurait aussi pour

rôle d'assurer la coordination et la cohérence des commandes émanant directement de ministères ou d'administrations spécifiques.

Présidé par le Premier Ministre, ce comité interministériel serait composé à titre permanent des Ministres d'Etat et Ministres et à titre occasionnel des Ministres Délégués et des Secrétaires d'Etat qui y seraient invités lorsqu'un projet d'évaluation les concernerait directement.

Organe de décision, le CIME statuerait sur l'affectation des crédits du Fonds National d'Evaluation qui relèvent de sa décision (50 %) et serait, avec le ou les ministères promoteurs du projet, le destinataire final des évaluations commandées par le gouvernement.

Il serait juge de leur publication. Cependant l'une des règles de l'évaluation étant sa transparence et donc sa publicité, il devrait motiver les raisons éventuelles qui le conduisent à ne pas la respecter.

Le secrétariat du CIME : le Commissariat Général du Plan

Les dossiers transmis au CIME seraient instruits par le Commissariat Général du Plan. Une autre hypothèse serait de confier ce rôle au Secrétariat Général du Gouvernement, mais cela suppose des transformations importantes de cette structure trop organisée aujourd'hui autour du court terme pour remplir cette fonction.

Le Commissariat Général du Plan nous paraît cependant réunir plus exactement les conditions que l'on attendrait d'un secrétariat du Comité Interministériel de l'Evaluation. Il dispose en effet d'une expérience dans ce domaine, il est par structure interministériel, et sa vocation à traiter les problèmes dans une vision de moyen terme fait de lui l'instance la mieux qualifiée aujourd'hui pour remplir cette fonction.

Dans cette hypothèse il aurait donc pour rôle d'instruire les dossiers de demande d'évaluation qui lui seraient transmis par les différents ministères, de formuler éventuellement lui-même des propositions d'évaluation interministérielles, de consulter le « Conseil Scientifique de l'Evaluation » indépendant (voir ci-dessous) afin de recueillir son avis sur les méthodologies et les organismes les mieux adaptés à réaliser les études d'évaluation.

Le Commissariat au Plan aurait pour correspondants des « rapporteurs » dans chaque administration en particulier à la direction du budget et à la direction de la prévision afin que les dossiers soient également instruits sur le plan financier avant sa communication au CIME.

A terme, une telle procédure aurait vocation, à participer à la rénovation de la procédure budgétaire en donnant au Premier Ministre des moyens d'appréciation plus complets sur les résultats des politiques conduites par les différents ministères.

Le pôle public indépendant

La nécessité de développer et d'organiser ce pôle qui existe déjà partiellement à travers quelques commissions d'évaluation indépendantes de l'exécutif nous paraît nécessaire pour une raison majeure trop souvent pudiquement camouflée : l'Etat français n'est encore que trop partiellement un Etat de droit, au sens le plus strict donné à ce terme d'indépendance et de séparation effective des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Ainsi, les deux institutions qui assurent dans plusieurs des pays que nous avons évoqués, une saisine de l'évaluation distincte du gouvernement et de l'administration sont le Parlement et l'équivalent de notre Cour des Comptes. L'approche la plus cohérente, mais aussi la plus radicale consisterait, dans cet esprit, à redonner au Parlement français une puissance réelle et à transformer la Cour des Comptes pour lui assurer un recrutement plus diversifié, une saisine plus ouverte, une distinction claire entre ses fonctions de contrôle et d'évaluation, la publicité de ses rapports.

Cette année du bicentenaire pourrait être certes l'occasion de retrouver une certaine audace démocratique dans la transformation de nos institutions. Mais si l'on préfère une voie plus prudente et pragmatique il est nécessaire d'organiser un pôle public, indépendant de l'exécutif, qui puisse jouer un rôle d'ouverture et d'émulation dans notre système public.

Le Conseil National de l'Evaluation (CNE)

Il serait organisé autour d'un *Conseil National de l'Evaluation (CNE)* qui aurait le statut d'autorité administrative indépendante.

Le rôle du CNE ne serait pas de réaliser lui-même des études d'évaluation mais d'en décider le principe, de les commander, de les assumer et de les publier. Nous retrouvons ici notre distinction entre instances d'évaluation et organismes chargés d'études d'évaluation. Il va de soi que ces organismes, respectant leurs règles propres, peuvent publier leurs propres études. Mais seules celles qui auraient reçu l'aval du CNE — après avis du Conseil Scientifique de l'Evaluation et demande éventuelle d'autres expertises — seraient assumées par lui et rendues publiques par ses soins.

Dans le cas où des commissions spécifiques sont déjà créées (exemple des universités, de la recherche, du RMI), le CNE ne se substituerait évidemment pas à elles mais leur offrirait un lieu d'échange, de coordination, de ressources documentaires et — éventuellement — humaines. Mais afin d'éviter de créer des commissions ad hoc chaque fois qu'une évaluation publique indépendante paraît nécessaire, le CNE aurait vocation à prendre en charge directement les autres commandes d'évaluation publiques indépendantes (ce qui n'exclut pas, s'agissant de la *réalisation des études* de les confier à des commissions spécifiques tout autant qu'à des cabinets d'audit ou à tout organisme susceptible de faire des offres dans le domaine de la réalisation de telles études). Il s'agit ainsi d'assurer à la fois une cohérence

des commandes (qui serait mal assurée si l'on se contentait de multiplier des instances ad hoc sur chaque sujet) et de ne pas rendre le gouvernement seul juge de l'opportunité d'évaluations indépendantes.

Le CNE ferait appel au Conseil Scientifique de l'Evaluation pour lui demander son avis à la fois pour la commande et après réalisation des études d'évaluation. Ces avis sur la qualité scientifique des études sont annexés aux rapports que rend publics le CNE. Il rechercherait également les avis de tout organisme qualifié pour disposer d'une expertise sur les sujets traités au cours des études d'évaluation. Il pourrait ainsi faire appel à des « missions d'expertise » auprès de services administratifs, de corps d'inspection ou de tout autre organisme privé ou public dont il estimerait la coopération nécessaire afin de disposer de conseils non seulement sur la qualité scientifique des évaluations mais aussi sur le problème lui-même qui est à l'origine de la commande d'évaluation. Ce dispositif souple est destiné à éviter l'organisation du CNE en chambres sectorielles ce qui exigerait alors la constitution d'un organisme beaucoup plus lourd.

Le CNE, siège d'un « lieu ressource »

Le CNE disposerait d'un *secrétariat* permanent chargé d'instruire les dossiers, d'en assurer le suivi et la publication, et de prendre tous contacts nécessaires pour s'assurer des avis évoqués ci-dessus.

Le CNE serait également le siège d'un « lieu ressource » sur l'évaluation de l'action publique. Une bibliothèque, une banque de données permettant d'avoir accès aux différents travaux d'évaluation tant à l'étranger qu'en France sont indispensables. Il est également souhaitable que le CNE puisse assurer une fonction de publication périodique sur l'actualité de l'évaluation sous des formes classiques (écrit, audiovisuel) mais aussi en utilisant les techniques nouvelles de communication de l'information (télématique, informatique, etc.). Dans cette fonction de « lieu ressource » le CNE organiserait régulièrement des séminaires de travail, des colloques, des échanges entre organismes spécialisés dans les études d'évaluation privés et publics, français et étrangers.

Le CNE répartirait enfin les ressources financières destinées à assurer le financement des études d'évaluation sur la part qui lui reviendrait, soit 50 % des sommes dont disposerait le *Fonds National de l'Evaluation*.

Statut et composition du CNE

Le statut de ce Conseil et sa composition sont liés au problème de sa légitimité.

Cette légitimité peut être de nature juridique : dans ce cas le CNE peut être composé de magistrats choisis par les plus hautes instances judiciaires du pays : Conseil Constitutionnel, Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des

Comptes qui nommeraient chacun trois membres, le Président de ce conseil étant choisi par le Conseil Constitutionnel.

Elle peut être de nature parlementaire : il peut alors être composé de six députés et de six sénateurs élus par leurs assemblées.

Elle peut résulter enfin de la rencontre de plusieurs légitimités : exécutif, législatif, judiciaire et de la représentation économique et sociale par le biais du CES. Dans cette hypothèse les membres du CNE peuvent être choisis selon la formule suivante : deux membres choisis par l'exécutif (un par le Président de la République, un par le Premier Ministre), deux par le Parlement (un par le Président de l'Assemblée Nationale, un par le Président du Sénat), deux par les présidents des juridictions administratives (Conseil d'Etat et Cour des Comptes), deux par le président du CES. Dans le cas du Parlement, des juridictions administratives et du CES, ces choix peuvent également résulter de votes au sein de ces assemblées.

Les deux premières formules ont l'avantage de la simplicité et d'une source de légitimité directe mais elles comportent aussi quelques risques. La légitimité judiciaire peut tirer l'évaluation vers le contrôle ; la légitimité parlementaire suppose que les deux assemblées soient prêtes à entrer dans une démarche plus ambitieuse que celle qui est actuellement retenue par les parlementaires. La dernière, plus complexe, peut avoir l'avantage d'assurer une représentation des partenaires sociaux et conduire les principaux acteurs publics à considérer que l'évaluation est un enjeu démocratique global qui concerne les trois pouvoirs de la République.

Le statut du Conseil National de l'Evaluation dépendrait du choix fait sur sa source de légitimité. La formule de *l'autorité administrative indépendante* est la mieux adaptée à la troisième hypothèse. Mais elle peut aussi favoriser une certaine autonomie à l'égard du Parlement dans la seconde et éviter, au moins dans une première étape, une modification trop importante de notre système judiciaire qui supposerait à terme d'amender la Constitution. Elle paraît donc la plus appropriée actuellement.

A l'appui de cette dernière hypothèse, favorable à une autorité distincte de l'exécutif, du législatif et des juridictions administratives, on peut prendre un exemple d'actualité : qui prendrait aujourd'hui, dans notre pays, l'initiative d'engager une procédure d'évaluation de la loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ?

Les juridictions administratives sont chargées d'en contrôler l'application et le risque de confusion entre contrôle et évaluation serait réel si elles étaient aussi chargées d'évaluer les effets de la loi. Les parlementaires seraient juges et parties et il leur serait difficile de jouer complètement le jeu de la transparence de l'évaluation. L'exécutif serait lui aussi dans une situation difficile.

On le voit, l'existence d'une instance publique indépendante, dans un cadre pluraliste, permettrait de jouer un rôle important de stimulation de l'évaluation conduisant, par sa présence, les trois pouvoirs de la République à accentuer leur transformation dans un sens démocratique.

Dans ces différentes hypothèses le mandat des membres du CNE serait de trois ans renouvelable une fois. Il devrait être exercé à plein temps. Dans l'hypothèse inverse les moyens du secrétariat du CNE devraient être plus importants : de l'ordre d'une dizaine de personnes dans une première phase.

La création d'une telle institution peut recouper sur certains points les fonctions de l'actuel comité central d'enquête des coûts et rendements des services publics. Un choix peut alors être envisagé :

- soit remplacer cet actuel organisme par le CNE en réutilisant ses ressources humaines, documentaires et budgétaires ;
- soit maintenir le comité central d'enquête près de la Cour des Comptes et le transformer afin d'en faire l'instrument privilégié de cette juridiction dans le domaine de l'évaluation.

Les deux hypothèses supposent évidemment une consultation du Premier Président de la Cour des Comptes et des responsables du comité. Dans le cas du maintien du statu quo actuel, il serait nécessaire de réenvisager cette question au terme de la première phase d'expérimentation que nous proposons.

Saisine

Le CNE pourrait être saisi de demandes d'évaluation :

- par autosaisine, à la majorité de ses membres ;
- par le Gouvernement, par le biais du Conseil Interministériel de l'Évaluation lorsqu'ils estiment qu'une procédure de type évaluation publique indépendante est souhaitable. Dans ce cas, les sommes seraient prélevées sur les 50 % du FNE réservés au pôle gouvernemental ;
- par le Parlement, s'il n'assure pas lui-même cette demande, et par le Conseil Economique et Social ;
- par le médiateur ;
- dans une seconde phase et après étude préalable, une procédure de saisine directe des citoyens pourrait être mise en œuvre par le biais de pétitions de citoyens. Un tel droit de pétition devrait s'inscrire dans une réforme plus générale incluant un droit d'initiative référendaire pour les citoyens tel qu'il est pratiqué par exemple en Suisse et aux États-Unis.

Une fois enregistrées et instruites par son secrétariat, et après avis du Conseil Scientifique de l'Évaluation, le CNE choisirait les évaluations qu'il souhaite voir mise en œuvre à la majorité de ses membres (en cas de partage des voix, celle de son président serait prépondérante).

Les refus du CNE de procéder à des évaluations devraient être motivés et publics.

Droit d'investigation

Le CNE disposerait d'un droit d'investigation auprès des administrations et pourrait se faire communiquer les rapports émanant de la Cour des Comptes ou des corps de contrôle sur les sujets concernés par l'évaluation.

Publication

Les rapports du CNE seraient obligatoirement rendus publics ainsi que les avis des services, des ministères, des organismes évalués rédigés après communication du projet de rapport

Exemplarité méthodologique

Le CNE devrait respecter de manière aussi exemplaire que possible, dans les évaluations qu'il assume les règles de transparence (énoncé des méthodes et des critères) d'indépendance, de rigueur et de pluralisme (choix d'équipes polyvalentes ou de plusieurs organismes pour réaliser des études d'évaluation sur un même objet).

Deux organismes communs

Deux autres organismes indépendants seraient d'autre part communs au Conseil National de l'Evaluation et au Comité Interministériel de l'Evaluation. Il s'agit d'un Fonds National d'Evaluation et d'un Conseil Scientifique.

Le Fonds National d'Evaluation (FNE)

Ce Fonds, commun au pôle gouvernemental et au pôle public indépendant assurerait la gestion des commandes, du suivi et du contrôle comptable des évaluations. Bien entendu, il serait lui-même soumis au contrôle de la Cour des Comptes. Dans une première phase, ce fonds pourrait être rattaché budgétairement au Commissariat Général du Plan ou au Ministère de la Recherche afin de simplifier son organisation. Pour l'année 1990, le Fonds National d'Evaluation devrait être doté d'au moins 20 MF afin d'assurer la réalisation d'au moins cinq ou six évaluations importantes. Ultérieurement, ce fonds pourrait être doté de moyens sur la base d'un pourcentage de l'ensemble du budget de l'Etat par exemple à hauteur de un dix millièmes de ces sommes, pourcentage faible par rapport à ce qui se pratique actuellement à l'étranger.

Le Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE)

Organisme indépendant et commun au pôle gouvernemental et au pôle public indépendant le CSE serait consulté par le gouvernement et par le Conseil National de l'Evaluation pour la partie scientifique de l'instruction des dossiers d'évaluation.

Il ferait des propositions concernant le choix des méthodes, la durée de l'évaluation et le type d'organisme souhaitable pour effectuer les études d'évaluation. Il donnerait également son avis sur la qualité scientifique des études d'évaluation après leur réalisation.

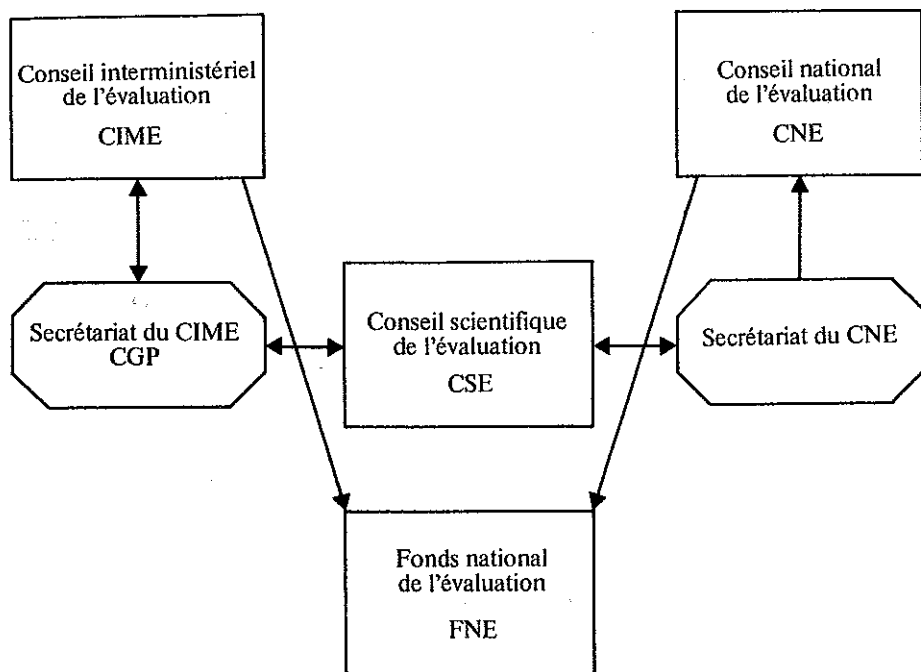
Composition du Conseil Scientifique de l'Evaluation : dix membres du CSE pourraient être désignés, pour un mandat de trois ans renouvelable une fois, selon la procédure suivante :

- deux membres choisis par le Comité National d'Evaluation des Universités ;
- deux membres choisis par le CNRS ;
- deux membres choisis par l'actuel comité scientifique de l'office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques ;
- deux membres choisis par le Comité National d'Evaluation de la recherche ;
- un membre choisi par le CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) compte tenu du rôle privilégié que cet organisme a joué en France au cours de ces dernières années en matière d'études évaluatives ;
- un membre choisi par le CPE (Centre de Prospective et d'Evaluation) pour les mêmes raisons.

Le CSE élirait sa son président(e) en son sein. Il aurait voix prépondérante en cas de partage de voix sur d'éventuels votes.

Ces deux initiatives, nous l'avons dit, ne sont pas exclusives de l'organisation d'autres pôles de commandes d'évaluation tant du côté du parlement (dans l'hypothèse où le CNE ne lui serait pas rattaché) du CES, des juridictions administratives et des collectivités territoriales. Ce sont à ces différentes instances de se prononcer sur leur opportunité, à charge pour elles de respecter les principes déontologiques que nous avons rappelés précédemment.

Au total le fonctionnement de ce double pôle peut être figuré par le schéma suivant :



L'organisation pluraliste de l'offre

L'offre en matière d'études d'évaluation en France est aujourd'hui caractérisée par plusieurs insuffisances graves :

- sa faiblesse globale ;
- son manque d'organisation qui ne permet pas de considérer qu'il existe aujourd'hui un véritable milieu professionnel doté d'une déontologie et de lieux d'échanges suffisants sur ses approches méthodologiques différentes ;
- l'absence d'une formation réellement organisée des personnes chargées des études d'évaluation ;
- une indépendance discutable d'une partie des offreurs potentiels, soit du fait de liens de subordination hiérarchique au sein du système public à l'égard des commanditaires, soit par déontologie insuffisante dans les rapports qui s'établissent entre commanditaires et organismes privés qui sont en général des cabinets d'audit ;
- un manque de distinction entre les fonctions d'évaluation et celles de contrôle, d'audit, d'études et recherches.

Les propositions qui suivent ont donc pour objet, soit de créer des systèmes d'offre qui répondent aux critères que nous avons retenus (ce sera le cas du côté du pôle public indépendant), soit d'indiquer les voies de transformation d'institutions existantes qui ne remplissent pas ces conditions.

L'offre potentielle de l'administration

• *Le Commissariat Général du Plan* a fourni, à travers le rapport de la commission présidée par Michel Deleau, un document de référence sur le statut et les outils de l'évaluation et son propre travail sur l'évaluation des politiques sociales transversales, celle sur le développement social des quartiers, sur les transferts sociaux et plus récemment sur les dispositifs d'insertion, fournit des éléments précieux pour l'appréciation des politiques engagées. C'est en son sein et avec son appui que s'est développée cette mission du Premier Ministre et c'est lui qui fournira l'appui administratif et la gestion budgétaire de la Commission Nationale d'Evaluation du RMI. Le Commissariat Général du Plan est donc un espace privilégié pour la réalisation d'évaluations de caractère interministériel. Mais il ne pourrait jouer pleinement ce rôle que s'il disposait de moyens renforcés afin de créer en son sein une division de l'évaluation. En outre, sauf modification de son statut, il ne dispose pas d'une indépendance suffisante à l'égard de l'exécutif pour que les évaluations qu'il produit puissent être pleinement considérées comme des évaluations indépendantes. S'il a un rôle privilégié à jouer au sein du pôle gouvernemental, tant du côté de la demande (secrétariat du CIME) que du côté de l'offre, s'il peut être une instance de médiation et d'impulsion pour la création d'un pôle public indépendant, il ne saurait cependant en tenir lieu.

• *Les corps d'inspection généraux (IGF, IGA) ou spécialisés d'une part, les services d'études et de recherche de l'administration de l'autre*, constituent en outre un vivier en ressources humaines pour des fonctions d'évaluation. Mais cette ressource ne saurait être utilisée sans danger si l'on se contentait d'étendre les attributions de ces corps et de ces services sans procéder à des transformations importantes dans leur rôle, leur statut et leurs méthodes, dans l'hypothèse où ceux-ci deviendraient des lieux ressources pour l'évaluation.

Si les études d'évaluation peuvent se nourrir des différentes formes de contrôle, d'audit, de recherche, elles ne se confondent pas, en effet, avec elles. Les organismes qui les conduisent doivent donc être clairement identifiés afin que des confusions ne soient pas possibles. S'il s'agit d'organismes exerçant l'une de ces activités, des divisions ou des services d'évaluation doivent donc être créés en leur sein. Sur le plan méthodologique, il est souhaitable de pouvoir constituer des équipes polyvalentes et surtout de ne pas reproduire des règles issues du contrôle de régularité qui sont fondées sur l'hypothèse d'une défiance à l'égard des organismes contrôlés. L'évaluation a pour objectif, non de vérifier la conformité à des règles, mais de

permettre la formation d'un jugement sur la valeur des actions publiques, et donc sur leur pertinence, leur opportunité, leur efficacité. Ce jugement se doit d'être alimenté par des matériaux pluralistes et donner une large place à la propre vision des personnes dont l'action est objet d'évaluation. Ce jugement doit lui-même pouvoir être critiqué et par conséquent fournir au débat public les critères au nom desquels il a émis son appréciation. C'est dire que les formes actuelles du contrôle devraient être profondément transformées si l'on souhaite qu'ils puissent, pour partie, assumer des fonctions d'évaluation.

- *Les services administratifs d'études et de recherche*, moins marqués par la culture et la méthodologie du contrôle, et davantage en contact avec les milieux de la recherche constituent aussi un milieu d'offreurs potentiels. Certains d'entre eux ont pris déjà la forme de services, ou de directions spécifiques d'évaluation, comme c'est le cas pour la direction de la prospective et de l'évaluation au ministère de l'éducation nationale. Le Plan Urbain assure lui aussi de façon croissante des fonctions d'évaluation et certains ministères comme celui de la Recherche ont créé des organismes spécifiques comme le Centre de Prospective et d'Evaluation (CPE).

Ce mouvement positif doit être développé dans les ministères et les administrations à condition que ces services respectent, eux aussi, les critères de distinction institutionnelle et méthodologique et acceptent une formation complémentaire de leurs membres. Leur subordination hiérarchique continuerait cependant à poser problème et il serait au moins souhaitable qu'ils n'effectuent pas directement des études d'évaluations pour des prescripteurs qui seraient aussi leurs responsables hiérarchiques, sauf à indiquer expressément qu'il s'agit alors de procédures d'auto-évaluation.

L'offre des juridictions administratives

Les remarques précédentes valent, en partie, pour l'extension du champ de compétence de la Cour des Comptes à l'évaluation de l'action publique. Ce processus, engagé depuis quelques années peut être très positif, s'il ne se traduit pas par une simple extension des compétences de la Cour mais par des transformations dans le champ des activités d'évaluation. La Cour présente en effet des garanties plus fortes du point de vue de l'indépendance et de la formation du jugement du fait de son caractère collégial et du statut de magistrat de ses membres. Il serait cependant souhaitable, qu'à l'instar du GAO américain, la Cour, si elle souhaite s'engager plus largement dans cette direction, se dote d'une section d'évaluation clairement identifiée et qu'elle adapte sa méthodologie à cette fonction spécifique. Il serait également souhaitable que les rapports d'évaluation proprement dits de la Cour soient publics ce qui n'est aujourd'hui le cas que du seul rapport annuel.

La Cour pourrait d'autre part, nous l'avons vu, s'appuyer sur le comité central d'enquêtes des revenus et des coûts (présidé par le Premier Prési-

dent de la Cour) pour procéder à des études d'évaluations dans l'hypothèse où cet organisme ne serait pas profondément transformé pour donner naissance au Conseil National de l'Evaluation.

Des critères de même nature devraient être retenus dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat souhaiterait lui aussi remplir des fonctions d'évaluation es qualité.

L'offre du pôle parlementaire

Elle est actuellement limitée aux travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques. Il serait souhaitable que ces évaluations dépassent le champ des évaluations a priori pour traiter aussi d'évaluations ex post et concomitantes. Les parlementaires et les responsables de l'office sont conscients également de la nécessité de donner une plus grande autonomie au conseil scientifique de l'office et de mobiliser davantage l'intérêt et l'effort des parlementaires pour donner à cet office sa pleine capacité de travail et de reconnaissance publique.

D'autre part, nous l'avons vu, l'Assemblée Nationale projette d'assurer directement le suivi des lois et de créer des missions d'évaluation qui pourraient elles-mêmes passer contrat avec des organismes extérieurs au Parlement. L'Assemblée Nationale assurerait ensuite la rétroaction de ces études en envisageant de remettre en chantier des lois, voire des législations au vu de ces études. Elle projette également, de multiplier, en accord avec le gouvernement, les procédures adoptées lors de la loi sur le RMI où l'évaluation est prévue dès le vote de la loi elle-même.

L'offre éventuelle du CES

Le CES pourrait également devenir un pôle d'évaluation, dans la lignée de plusieurs de ces rapports récents dont le plus célèbre fut celui du Père Joseph Wrezinski sur la grande pauvreté en France. Il pourrait procéder lui-même (par exemple à travers la création d'une section spéciale chargée des études d'évaluation) ou commander à l'extérieur les études qu'il estime nécessaires dans son domaine de compétence. Il serait alors nécessaire qu'il dispose d'un budget spécifique pour remplir cette fonction.

L'offre du pôle public indépendant

Les universités, les grandes écoles et les centres de recherche publics constituent un milieu potentiel riche pour développer l'offre d'études d'éva-

luation. Mais cette offre aujourd'hui faible, fragmentaire et ne bénéficiant pas de lieux de formation suffisants doit être organisée et dynamisée. L'un des rôles du Conseil National de l'Evaluation, en lien avec le Comité National d'Evaluation des Universités et le Comité d'Evaluation de la Recherche pourrait être de s'atteler à cette tâche. Il paraît cependant souhaitable, sans attendre la structuration de ce milieu de créer un outil qui pourrait réaliser des études d'évaluation dans l'esprit que nous avons indiqué à plusieurs reprises. L'ensemble des offreurs potentiels en matière d'évaluation est en effet, on l'a vu, soit faible, soit marqué par une histoire ou des statuts qui exigent des transformations importantes. Il est peu raisonnable d'attendre l'ensemble de ces modifications pour procéder à des évaluations. Un tel organisme aurait donc lui aussi pour fonction, tout comme le CNE du côté de la demande, de réaliser sans attendre des études d'évaluation respectant les critères que nous avons rappelés à plusieurs reprises : indépendance, pluralisme, transparence, rigueur méthodologique. Son existence aurait par ailleurs le mérite de créer une émulation favorable aux transformations souhaitées ci-dessus dans le domaine de l'offre publique ou ci-dessous dans celui de l'offre privée.

Cet organisme, pourrait résulter de la transformation d'un organisme actuellement existant comme le Centre de Prospective et d'Evaluation mais il faudrait, dans cette hypothèse transformer son statut (le CPE est rattaché au ministère de la recherche) et étendre son champ de compétence. Son indépendance devrait être assurée quelque soit sa tutelle administrative (même si celle-ci peut être nécessaire dans une phase de démarrage).

L'offre privée

Celle-ci résulte pour l'essentiel de cabinets d'audit ou de sociétés privées et d'associations qui commencent à réaliser des études d'évaluation, en particulier dans le domaine de l'action publique. S'agissant des cabinets d'audit on retrouve les problèmes de distinction entre les fonctions d'audit et d'évaluation, les problèmes éventuels d'indépendance à l'égard des commanditaires payeurs, les problèmes de formation spécifique des chargés d'évaluation. Ces problèmes sont ceux également d'associations passant des contrats privés. Dans le cas d'associations qui travaillent davantage dans le domaine de la recherche publique indépendante on trouve également le problème du manque de moyens humains et financiers qui ne leur permettent pas de fournir des prestations de qualité suffisante. Le Fonds National d'Evaluation serait donc pour elles un moyen de répondre à cette difficulté tandis qu'il s'agirait davantage dans le cas de cabinets d'audit de favoriser leur propre transformation, y compris par des aides publiques ou des crédits d'impôt-formation. Le CSE, nous l'avons vu, pourrait avoir pour fonction d'aider à la constitution d'un véritable milieu professionnel de l'évaluation doté de ses propres règles déontologiques.

L'évaluation de l'action des collectivités territoriales

Si la demande d'évaluation en provenance des collectivités territoriales est plus forte depuis quelques années, elle présente des faiblesses analogues à celles que nous avons décrites sur le plan national : la saisine n'y est pas organisée, et l'offre d'évaluation est essentiellement celle de cabinets d'audit qui entretiennent souvent des rapports discutables avec les commanditaires sur le plan déontologique : les risques d'évaluation commandées dans le but de sanctionner les gestions d'élus précédents ou de cautionner (par exemple dans le domaine de l'action sociale) des réductions de crédits déjà décidées, en fait, semblent réels. En revanche plusieurs initiatives ont été prises récemment pour donner à l'évaluation de l'action publique dans les collectivités territoriales de plus fortes garanties méthodologiques et démocratiques. L'organisation récente à Lyon d'un colloque sur l'évaluation des politiques économiques locales témoigne d'un mouvement en profondeur dont il faudrait soutenir le développement.

Il est aujourd'hui prématuré de faire des propositions précises quant aux formes que pourrait prendre l'organisation de l'offre et de la demande d'évaluation dans ce domaine. Le niveau régional pourrait être le mieux adapté au lancement de quelques grandes évaluations d'actions publiques mais il ne saurait être exclusif. La dualité formée par les préfets de région et les présidents des conseils régionaux pourrait permettre de respecter ce pluralisme des pôles d'évaluation dont nous évoquons la nécessité sur le plan national. Des cellules assurant la commande d'évaluations pourraient être créées auprès de ces deux instances. Des fonds régionaux ou interrégionaux (ou une fondation pour l'évaluation des politiques des collectivités locales) pourraient être mis en place afin de faciliter le financement des évaluations et l'Etat pourrait favoriser ce mouvement en participant à leur constitution.

En tout état de cause une enquête spécifique doit être engagée avant toute décision de nature institutionnelle dans ce domaine.

Ce pourrait être l'objet d'une mission confiée à un groupe d'élus et de professionnels de l'évaluation que de conduire cette enquête qui devrait déboucher sur un débat avec les acteurs concernés par l'évaluation des actions publiques des collectivités territoriales : préfets, services extérieurs de l'état, élus régionaux et départementaux, partenaires sociaux.

Le problème de la formation

Dans la logique de ce rapport, il faudrait envisager pour l'avenir un dispositif pluraliste de formation. Un certain nombre de départements d'économie et de sociologie ainsi que des centres de recherche associés de

type sectoriels peuvent constituer la base de futurs pôles de formation. Il s'agirait-là d'une politique de long terme.

Trois types de formation semblent envisageables

- Dans la plupart des pays développés dans lesquels l'évaluation est institutionnalisée, la formation d'un analyste se fait par un doctorat. Les Etats-Unis ont créé des Ph.D. en « Policy Analysis ». La plupart des autres pays n'ont pas créé de doctorats spécialisés mais l'évaluation de politique constitue un champ d'application (et de formation) pour des doctorats en sociologie, économie et gestion.

La situation française est particulière en ce que le recrutement des agents publics, hormis l'université, n'exige jamais une formation à la recherche, c'est-à-dire un doctorat, mais se fait par l'intermédiaire de concours et d'écoles professionnelles spécifiques. *Un site-pilote de formation à l'évaluation de politique publique* pourrait créer une formation doctorale dans le domaine, mais il s'agit d'une politique de long terme, pour des raisons institutionnelles et de durée de la formation elle-même (3 à 5 ans).

- *Une formation complémentaire* à l'évaluation pourrait être donnée en une année à des personnes disposant déjà de formations et d'expériences préalables dans les domaines du contrôle, de l'audit, de la recherche et de l'évaluation. Deux « formats » assez voisins sont utilisables : le DEA et le Mastère. Dans les deux cas, il s'agit d'une formation de 12 à 15 mois comportant environ 300 à 400 heures d'enseignement et un mémoire de recherche important (3 à 6 mois de travail personnel). De jeunes fonctionnaires de l'Etat ou des Assemblées pourraient être envoyés dans une formation, impliquant 6 mois d'absence de leur service et 6 mois de recherche sur un travail d'évaluation, dans leur organisation d'origine.

- *Des sessions courtes de perfectionnement* devraient également être organisées pour diffuser l'expertise sur l'évaluation des politiques publiques et permettre aux personnes en cours de carrière (services d'études, inspections, Cour des Comptes, administration des assemblées, etc.) de compléter leur formation et d'acquérir des savoirs-faire spécifiques (enquêtes, analyse des données, pilotage et sous-traitance d'évaluations, etc.).

La priorité pourrait être accordée à la mise en place d'une formation d'un an, de type Mastère, qui permettrait d'envisager la mise en service assez rapprochée de personnels ayant une formation solide en évaluation : conception et mise en place en 1989/1990, recrutement pour octobre 1990, sortie de la première promotion à l'automne 1991.

Un programme européen de type mastère, en relation avec les institutions européennes possédant des équipes en management public et politiques publiques, serait un projet très bien accueilli dans ces institutions comme au niveau des Communautés Européennes.

La mise en place d'une formation doctorale et le développement d'un portefeuille de séminaires de perfectionnement devraient être conduits en parallèle et faire sentir leurs effets à plus long terme.

Dans l'immédiat un « site pilote » de formation pourrait être constitué en s'appuyant sur quelques institutions qui ont suffisamment d'atouts pour espérer exceller dans ce domaine : On peut citer notamment l'Université de Paris Dauphine, les Instituts d'études politiques de Paris et Grenoble, l'ENSAE, et des écoles de commerce comme HEC et l'ESSEC. L'ENSAE possède des capacités de recherche et de formation qui pourraient partiellement contribuer à l'évaluation de politiques, elle possède également des relations privilégiées avec les services de statistiques et d'études économiques dans tout le secteur public ; HEC enfin a une expertise spécifique en évaluation des politiques publiques et possède de fortes équipes d'enseignants-chercheurs en sciences sociales appliquées. L'ENA, quant à elle, n'a actuellement pas de capacité de recherche en matière d'évaluation, mais parce qu'elle exerce un rôle crucial dans la formation des hauts fonctionnaires, il serait nécessaire d'y développer une formation à l'évaluation des politiques et des services publics.

Ces propositions n'ont qu'une valeur indicative. Le Comité National d'Évaluation des Universités pourrait être chargé d'élaborer un plan de formation dans ce domaine. Il pourrait réunir à cet effet un groupe de travail composé de représentants des différents pôles d'évaluation et faire des propositions portant à la fois sur les types de formation, le statut des enseignants, les diplômes et leur habilitation.

Un premier bilan au terme du X^e Plan

Suivant les différentes hypothèses retenues par le Gouvernement et les souhaits respectifs des organismes que nous venons de citer, l'articulation et les responsabilités spécifiques des différents pôles pourront évidemment être différentes. Notre proposition est, pour la durée du Plan, d'ouvrir largement le champ de la commande comme de l'offre d'évaluation afin d'organiser un pluralisme qui fait largement défaut aujourd'hui.

Afin d'assurer l'impulsion et l'animation de ce processus nous proposons qu'une mission de suivi soit confiée au CGP. Celui-ci devrait, au sein d'une commission où seraient présents des représentants des différents pôles d'évaluation que nous avons cités, tant du côté de la demande que de l'offre, observer la montée en charge des évaluations et analyser les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des objectifs précédents. Au terme de ce travail un rapport serait présenté au Gouvernement afin qu'il fasse rapport au Parlement. Ce rapport formulerait des propositions pour l'organisation d'une seconde phase du processus d'évaluation.

Conclusion

L'évaluation des actions et des politiques publiques, telle que nous l'avons formulée dans ce rapport, est une condition nécessaire pour améliorer la qualité de notre vie démocratique. Elle doit conduire à une revalorisation du rôle du Parlement, à une meilleure information des acteurs sociaux et à la mise à la disposition des citoyens de matériaux qui leur permettront de débattre et d'intervenir sur des politiques précises et plus seulement sur des choix généraux et abstraits. A l'heure où les grandes passions politiques se taisent, ce qui contribue à pacifier notre vie publique, il faut que la démocratie invente des instruments plus fins pour que les citoyens se sentent pleinement acteurs. Or passer de l'opinion — facilement manipulable — au jugement formé est précisément ce qui caractérise la citoyenneté dans une république. L'évaluation de politiques et de mesures précises est un moyen pour aider à la formation de ce jugement.

Ainsi définie l'évaluation de l'action publique participe d'une meilleure efficacité de l'Etat, non dans une logique « managériale » restrictive, mais parce qu'elle constitue un des outils privilégié de l'intelligence politique d'une nation. La productivité de la démocratie est en effet d'autant plus forte que nous entrons dans une société d'information où la qualité de l'intelligence collective constitue la variable centrale de la production de richesses.

Un tel projet nécessitera un effort de longue haleine. A la différence de nombreux pays comme les Etats-Unis, l'Allemagne, la Suède ou le Japon, la France dispose de moyens de contrôle mais elle est faible en outils d'évaluation. De plus, le pouvoir de l'expertise, qu'elle soit financière ou technique, reste, pour l'essentiel, monopolisé par quelques grands corps. Pour qu'elle soit un levier démocratique et non un nouvel instrument confisqué par cette « noblesse d'Etat » analysée par Pierre Bourdieu ⁽¹⁾, l'évaluation des politiques publiques se doit donc d'être pluraliste et ouverte. Il est essentiel que le Parlement, les partis, les syndicats, les associations saisissent l'importance d'un tel enjeu qui ne saurait sans dangers pour la démocratie être limité à la seule sphère du gouvernement et de l'administration.

(1) Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat*, Editions de Minuit, 1989.

Annexes

ANNEXE 1

Les expériences étrangères (extraits du rapport Deleau)

Si les Etats-Unis ont incontestablement joué un rôle d'avant-garde dans le développement de l'évaluation, plusieurs expériences étrangères, parfois plus modestes, fournissent également des enseignements intéressants. Le rapport Deleau passe ainsi en revue successivement le cas de la République Fédérale d'Allemagne, du Royaume-Uni, de la Suède, de la Suisse ou du Japon. Nous reprenons ici les principaux éléments de cette synthèse.

La RFA

L'administration fédérale allemande a connu, comme la plupart des pays occidentaux, un mouvement de rationalisation incluant la conception de mécanismes de planification et de contrôle dans la fin des années 60. Ce mouvement a coïncidé avec la formation en 1965 d'une coalition entre les chrétiens démocrates et les socio-démocrates et l'acceptation par les premiers, sous l'impulsion des seconds, d'une plus forte intervention de l'Etat dans les activités économiques et sociales. Ce changement de point de vue est considéré comme l'origine, avec un décalage de temps, des activités d'évaluation qui se sont développées à partir de 1969.

Dès le début des années 1970, on constate dans plusieurs ministères la création d'unités de recherche socio-économique qui, dès leur origine, se consacrent à l'évaluation a priori et a posteriori. La plupart de ces évaluations se sont accomplies sous forme de recherches sur contrat, mais ces unités spécialisées discutent les plans de recherche, fournissent des données, passent des contrats et suivent le travail des équipes de recherche. La création de ces unités a été encouragée par la réforme budgétaire de 1969 qui permettait au ministère des Finances d'exiger une étude économique des

La situation a évolué récemment avec la création, en 1982, au sein de la direction du Budget d'une cellule de coordination méthodologique et de diffusion de travaux en matière d'analyse des politiques publiques. Une nouvelle phase de la recherche est ouverte. Après des évaluations spécifiques employant des techniques lourdes, fortement orientées vers la quantification, deux axes de réflexion se dessinent : l'un met l'accent sur la mesure des effets, l'autre se concentre sur l'analyse des organisations publiques et des procédures d'action. Par ailleurs, les analystes essaient de délivrer des messages plus directement utilisables par les décideurs ; quant aux services gouvernementaux, leur approche de l'évaluation se modifie en raison :

- de la tendance à la privatisation et à la déréglementation ;
- de clauses prévoyant pour certaines lois soit une durée limitée (sunset), soit une évaluation périodique ;
- d'une attitude plus tournée vers la production de résultats.

Ces services tentent de développer leur propre activité évaluative, le développement créé à la direction du Budget ayant un rôle de soutien et de diffusion des méthodes et des travaux. Sont ainsi menées des actions de formation, diffusés des ouvrages de méthodes et un périodique : *Belei Analyse* (Analyse de politiques).

Un aspect de l'évaluation aux Pays-Bas est l'échange qui est organisé entre les experts du gouvernement central, les autorités locales, les chercheurs universitaires et les sociétés d'études privées. Pour promouvoir cette idée, le ministre des Finances a invité à une conférence sur l'état de l'art en matière d'analyse de politique des décideurs et des analystes représentant les quatre groupes précités. Cette réunion a donné lieu à la création d'un groupe permanent et d'un programme de développement et d'animation du mouvement évaluatif.

Le Royaume-Uni

A certains égards, le contexte dans lequel s'est développée l'évaluation au Royaume-Uni présente des similitudes avec le cas français. Du côté de la demande d'évaluation il y a, à la différence des Etats-Unis, une tradition de « dédain culturel » de la part des gouvernants et des hauts fonctionnaires pour les sciences sociales et leur contribution potentielle à la décision publique. D'autre part, contrairement à bien des idées reçues, les politiques gouvernementales sont préparées dans un cercle décisionnel très centralisé, constitué de hauts fonctionnaires des administrations centrales et des groupes d'intérêt qui sont leurs partenaires permanents. Le développement de l'évaluation trouve ses racines dans le désenchantement qui résulte des espoirs successifs mis, dans les années 1960 1970, dans la rationalisation des choix par l'usage du calcul économique et des systèmes budgétaires intégrés. L'idée d'évaluation a également pénétré dans les collectivités territoriales et le secteur des organisations autonomes de santé, mais ces secteurs ont des moyens limités à y consacrer.

Du côté de l'offre, la tradition britannique est celle de sciences sociales relativement cloisonnées et centrées sur les problèmes théoriques. L'intérêt pour l'application des sciences sociales aux problèmes pratiques d'administration est récent et apparaît à une partie de la communauté scientifique comme le moyen de développer une approche de la recherche et de l'enseignement plus appliquée et plus interdisciplinaire. L'analyse de politique en tant que discipline a mis de nombreuses années à être reconnue dans les milieux scientifiques et à être enseignée dans quelques universités, instituts polytechniques et écoles de gestion. Elle fait également l'objet aujourd'hui de programmes de formation pour fonctionnaires dans ces institutions et au « Civil Service Collège ». Dans le cas anglais, il est commode de classer les procédures d'évaluation selon leur objectif.

Les procédures d'évaluation comme moyen de promouvoir ou de faciliter la mise en œuvre d'une politique nouvelle

Il n'existe pas actuellement de procédure centralisée prévoyant l'évaluation de politique. Il n'en a pas toujours été ainsi. Le « *Program Analysis and Review* » (PAR) a fonctionné pendant plusieurs années jusqu'à une date récente. Chaque année, les ministères devaient définir avec le Trésor quelles étaient les politiques publiques qu'il convenait de réexaminer. Pour chaque politique étudiée, une commission était constituée sous l'égide du ministère concerné avec la participation du Trésor et des autres ministères intéressés. La procédure était secrète : les PAR n'étaient pas annoncés officiellement et les rapports n'étaient pas publics. La procédure des PAR s'est avérée très utile. Il y a été mis fin quand les ministères ont été dotés de capacités d'évaluer ou de faire évaluer eux-mêmes leurs politiques. Les capacités d'évaluation sont très variables d'un ministère à l'autre. Certains disposent de services spécialisés qui participent à l'évaluation. La plupart des ministères supervisent des évaluations faites par les universités ou les institutions extérieures.

Il n'existe plus de service central chargé de faire des évaluations pour contribuer à l'élaboration de nouvelles politiques. De 1973 à 1983, un tel organisme, le « *Central Policy Review Staff* » faisait partie du secrétariat général du gouvernement et était composé pour moitié de fonctionnaires détachés pour deux ou trois ans et pour moitié de personnalités scientifiques venant de diverses origines. La disparition de cet organisme unique a laissé place à des divisions plus petites, proches du Premier Ministre, qui étudient l'efficacité des ministères et leur fonctionnement et pas seulement les grands problèmes de politiques nationales. Une tradition particulière au Royaume-Uni est constituée par les Commissions spéciales et les Comités d'enquêtes qui mêlent fonctionnaires et personnalités compétentes extérieures à l'administration.

Outre les travaux effectués ou financés par l'administration, une grande partie de l'évaluation visant à promouvoir de nouvelles politiques est bien entendu réalisée en toute indépendance par des instituts de recherche et des groupes de pression.

Les procédures d'évaluation dans le cadre d'un réexamen périodique

Ce type de procédure n'est pas systématique mais certaines mesures sont assorties d'une décision de réexamen au terme d'une période déterminée ou de façon récurrente. Il ne s'agit pas seulement d'un réexamen lié à la procédure budgétaire (bien que celle-ci puisse conduire à des études plus approfondies) mais d'une évaluation spécifique à échéance fixe. Il s'agit par exemple de la décision de privatiser les procédures de règlement de contentieux d'assurance ou de la politique de fixation de la marge acceptable dans les marchés publics de défense nationale n'ayant pas fait l'objet d'un appel d'offres. Dans ce dernier cas, le réexamen du taux de marge et son mode de calcul est effectué tous les deux ans par une commission indépendante.

Les procédures d'évaluation comme moyen d'améliorer les processus de décision et de gestion des dépenses

Les évaluations de ce type sont, si elles portent sur des objectifs limités, effectuées par le ministère chargé de la politique, ou, si elles portent sur des objectifs plus larges, supervisées ou réalisées par un organisme distinct de celui qui est responsable de la politique.

Comme exemple du premier type, on peut citer les évaluations (assez classiques) réalisées dans le domaine des transports (étude d'axes nouveaux ou aménagés, de l'effet des péages ou de nouvelles voies de circulation sur l'activité industrielle...). Des réexamens plus complets sont effectués par des services de recherche internes à l'administration mais externes au ministère décideur et par des centres de recherche universitaire ou des sociétés d'études ou d'audits privés. *L'appel à ces experts extérieurs s'est beaucoup renforcé dans les dernières années.* Ces études portent sur des domaines très variés tels que l'évaluation des établissements scolaires, la politique pénale, l'efficacité des organisations de santé ou les aides à l'industrie.

L'audit externe de l'administration a évolué d'autre part en direction de l'évaluation. L'audit externe de l'administration centrale est effectué par l'Exchequer and Audit Department (E&AD) sous l'autorité du Comptroller and Auditor General, qui est l'homologue du Premier Président de la Cour des Comptes. Traditionnellement consacrés à la vérification des comptes et à la dénonciation des irrégularités et des gaspillages manifestes, ces contrôles sont étendus depuis le National Audit Act de 1983 à des missions d'études « portant sur les économies réalisées, efficience et l'efficacité ». L'Exchequer and Audit Department a vu ses moyens renforcés quantitativement et qualitativement notamment par l'apport d'experts extérieurs. Les rapports de l'E&AD sont examinés par la Commission des comptes publics de la Chambre des communes qui publie ainsi que ses propres recommandations après avoir, le cas échéant, entendu publiquement les hauts fonctionnaires concernés par ces rapports.

Une telle procédure et la publicité qui l'accompagne donnent beaucoup de poids aux évaluations. Il est intéressant de signaler que la Commission des comptes publics regroupe des membres de tous les partis composant le

Parlement et qu'elle est normalement présidée par un ancien ministre des Finances appartenant à un parti de l'opposition.

Les procédures d'évaluation comme moyen de faire connaître les résultats obtenus à l'opinion publique

Outre la commission des comptes publics, d'autres commissions parlementaires suivent l'action de chaque département ministériel. Elles peuvent étudier spécifiquement telle ou telle politique et entendre les représentants de ministères concernés. *Le livre blanc sur les dépenses publiques publié chaque année* est utilisé de plus en plus comme outil d'évaluation et comporte de plus en plus de mesures de résultats.

Au total, l'expérience britannique se caractérise par un apprentissage de la démarche évaluative qui l'a fait passer d'une activité centrale et globalisante à une activité polycentrique et liée directement à l'action concrète. *L'évolution récente s'est traduite par l'élimination des risques de monopole et par l'ouverture du système d'évaluation à de multiples instances* : auprès du Premier Ministre, dans les ministères, à l'E&AD, dans les centres de recherche universitaires et dans les sociétés d'études et d'audit privées. D'une certaine façon l'évaluation est en voie de se banaliser. Ce n'est plus une activité nouvelle dotée de vertus magiques mais un acte de bonne gestion parmi d'autres.

La Suède

La Suède est l'un des pays à économie de marché dans lequel la part des dépenses publiques a le plus augmenté dans les trente dernières années. C'est aussi l'un de ceux dans lesquels la remise en cause de cette croissance s'est manifestée le plus tardivement.

Homogène, de petite dimension, urbanisée et industrialisée, la société suédoise a manifesté jusqu'à une période récente un consensus fort quant au développement du secteur public, essentiellement dans les domaines sociaux et de l'éducation. Ce secteur public est largement décentralisé puisque les deux tiers des budgets publics relèvent des comités et des municipalités. Dans les années 1960 ont été mis en place des systèmes de planification et de contrôle de type PPBS qui ont largement été utilisés comme moyens de décentralisation de l'administration. L'application de ces méthodes n'a pas freiné l'accroissement des budgets publics mais a contribué à l'efficacité de la gestion, peut-être parce que, à la différence de nombreux autres pays, ces méthodes n'ont pas été appliquées à de vastes administrations centrales mais à des organismes autonomes et de taille restreinte, et avec un accent mis sur les systèmes d'information et non sur les études analytiques qui ont connu les mêmes difficultés de réalisation que dans les autres pays.

Ce consensus sur le développement des politiques publiques, notamment dans le domaine social, et le sentiment partagé d'une assez bonne gestion des organismes publics, peuvent expliquer la relative lenteur du développement des travaux d'évaluation en Suède. D'autres facteurs peuvent également être évoqués. Le premier est que les petits pays sont relativement désavantagés. Bien que le nombre de questions sur lesquelles une expertise est utile à la décision soit équivalent à celui d'un grand pays, les ressources disponibles en matière de recherches économiques et sociales dans un pays comme la Suède sont beaucoup plus limitées.

En second lieu, le caractère très décentralisé de la décision publique constitue une forme de substitut à l'évaluation. Les citoyens étant proches des décideurs, la pression exercée sur le gouvernement central pour qu'il évalue les politiques a été relativement moins forte que dans d'autres pays compte tenu également du courant redonnant davantage de décentralisation et un allègement des réglementations nationales. *Bon nombre des études d'évaluation effectuées au cours de la période récente ont en effet été centrées sur des modifications de la structure des pouvoirs, à côté des études portant sur la réglementation du marché du travail, les aides sociales, les traitements médicaux, les systèmes de retraite ou l'éducation qui constituent avec les études sur les politiques de l'énergie, les gros bataillons des travaux suédois.*

L'organisation des travaux d'évaluation explique en effet la lenteur des progrès de l'évaluation de l'efficacité des politiques et surtout leur caractère peu apparent.

Le principal véhicule de l'évaluation des politiques en Suède est le système des *commissions nationales*. Les lois importantes et les modifications majeures de politiques sont généralement élaborées par une commission nationale nommée par le gouvernement, composée de parlementaires issus des grands partis, de représentants des groupes sociaux (syndicats, fédérations patronales), de fonctionnaires qui assurent le secrétariat et d'experts extérieurs.

Etant donné qu'il y a toujours *deux ou trois cent commissions* qui se réunissent simultanément, et ce en moyenne pendant trois ans, la quasi-totalité des experts du pays apportent leur contribution aux travaux des commissions. la tâche des experts porte essentiellement sur l'évaluation des politiques passées et sur l'analyse des nouvelles options. Mais, d'une part, les directives du gouvernement limitent la portée des évaluations réalisées et, d'autre part, la principale fonction de ces commissions est de préparer la voie à un consensus parlementaire. Les travaux des experts peuvent être ainsi utilisés comme des armes politiques que comme une base de décision objective et avoir une faible visibilité en tant qu'information indépendante.

Une autre source importante d'évaluation est constitué par les *Commissions temporaires de recherche et de développement* créées par les principaux ministères mais jouissant d'un statut semi-indépendant et composées de représentants du ministère et des agences nationales concernées ainsi que d'experts extérieurs. Les ministères peuvent également faire appel directe-

ment à une prestation extérieure pour une évaluation, procédure actuellement en développement.

La troisième source d'évaluation est le *Bureau national de contrôle* dont la vocation est de contrôler l'efficacité des agences nationales qui sont les instruments d'action des ministères, ceux-ci étant réduits à un état-major de 40 à 100 personnes. Le Bureau national de contrôle a évolué progressivement d'un contrôle externe de l'efficacité de chaque agence, vers une évaluation directe des politiques en débordant du cadre d'activité de chaque agence.

Enfin, le niveau local qui pèse d'un poids considérable, mais dont l'activité est pour une part réglementée au niveau national, est très surveillée au plan de l'efficacité de la gestion. Il ne fait pas l'objet d'évaluations de politiques très fréquentes sauf dans les grandes municipalités. De tels travaux sont encouragés par les deux fédérations nationales des collectivités locales qui disposent de services de recherche qui leur sont propres.

Cette organisation très fragmentée et l'affaiblissement du rôle du Parlement ne sont pas favorables à un développement rapide de l'évaluation ni à des évaluations approfondies et de grande ampleur. Seul un examen plus détaillé permettrait de comprendre si cet état de choses tient à la faiblesse de la demande sociale pour l'évaluation ou au fait que cette demande est au moins partiellement satisfaite par un substitut constitué d'une part par l'usage systématique du contrôle de gestion dans les agences nationales et collectivités territoriales, d'autre part, et surtout, par une forte participation des experts ou représentants de l'opinion dans le cadre des commissions nationales et des organisations décentralisées.

La Suisse

En Suisse, l'évaluation des politiques publiques à l'aide des instruments de la recherche scientifique a commencé durant les années 1970. Au début, l'initiative d'évaluer était prise par le Gouvernement, le Parlement, l'administration ou encore par les chercheurs indépendants. Le mouvement a été notablement renforcé grâce aux *programmes nationaux de recherche de la Fondation nationale suisse*. Cette institution de recherche subventionnée par le gouvernement a fait réaliser un nombre élevé d'études d'évaluation dans différents domaines. Un accent particulier a été mis sur les effets régionaux de mesures budgétaires et de programmes de régulation ainsi que sur l'analyse des procédures de décision.

Ces travaux n'ont pas encore répondu complètement aux espoirs qu'ils avaient suscité en ce qui concerne leur traduction politique. Ceci tient en partie au fait que de nombreux programmes de recherche sont encore en cours de réalisation.

Pour s'en tenir aux études menées et terminées durant la période 1975-1983, en dehors des programmes de recherche, on peut citer notamment :

- la réduction de la vitesse limitée dans les agglomérations de 60 à 50 km/h (cf. partie II) ;
- la ceinture de sécurité ;
- les effets des autoroutes sur les régions concernées ;
- l'équité du financement des routes soit par la fiscalité, soit par la tarification.

Les fonctions des évaluations sont multiples : production d'informations nouvelles, préparation des décisions à venir, renforcement du consensus, légitimisation de la politique suivie. Les méthodes employées sont diverses, analyse coûts-avantages, analyse d'efficacité, expérimentation, simulation, construction d'indicateurs d'impact qualitatifs et quantitatifs.

Les évaluations sont menées tant par l'administration fédérale, cantonale elle-même que par des experts extérieurs et conduisent à des échanges fructueux.

ANNEXE 2

Extraits d'une intervention d'Eleanor Chemlisky (*)

Il faut vous rappeler qu'il y a quatre agences - le GAO, the Congressional Budget Office, the Office of Technology Assessment, et the Congressional Research Service — quatre agences, donc, qui ont la responsabilité d'aider le Congrès dans ses activités législatives et dans sa surveillance de la branche exécutive. La division du GAO que je dirige tient le mandat d'évaluation : nous avons la charge de fournir aux Congrès des informations évaluatives de très grande portée politique, mais objectives, indépendantes, sans parti pris aucun. Et là, je dois souligner que c'est seulement dans la mesure que nous établissons, pour chaque évaluation, cette objectivité et ce désintéressement, que notre travail est utilisé et qu'un effet politique peut bien avoir lieu.

Il existe sept divisions au GAO, dont une que je dirige. Les six autres divisions se préoccupent en général des vérifications de comptes et d'autres études basées sur la comptabilité. La Division de l'Evaluation de Programmes et de Méthodologie (PEMD), par contre, retient la mission particulière de produire des évaluations de politique ou de programmes pour le Congrès. L'étendue de notre travail évaluatif comprend presque toutes les matières, allant de la santé publique, l'emploi, la défense nationale, à l'énergie, l'éducation, l'environnement, le transport. Comme personnel, nous avons des sociologues, des économistes, des psychologues, des mathématiciens, des statisticiens, des scientifiques politiques, des ingénieurs. Depuis le début de cette division, en 1980, nous avons publié 112 évaluations.

Je vais vous parler de deux évaluations récentes ; d'abord, celle d'un armement chimique.

En 1986, nous avons publié la première d'une série d'évaluations que nous faisons à la demande du Congrès, sur la bombe chimique binaire, appelé Bigeye. A ce moment-là, nous examinions les résultats des épreuves de

(*) Eleanor Chemlisky est responsable de la division évaluation du General Accounting Office (GAO). Les Cahiers de la Fondation du Futur (Journée organisée par Michel Crozier : « Comment réformer l'Etat ? », 19 novembre 1988).

développement, alors que le Département de la Défense avait déjà passé *au-delà* de cette étape pour entamer les épreuves opérationnelles. Notre évaluation trouvait que les épreuves de développement n'avaient pas été réussies, et qu'il restait tant de problèmes à résoudre que passer aux épreuves opérationnelles, ainsi que le Département l'avait fait, avait été une grosse erreur. Le Département ne voulait admettre cette conclusion, comme on peut bien se l'imaginer, ce qui fait que le débat au Congrès sur la *Bigeye* a été très animé. Tous les parlementaires lisaient notre évaluation et de chaque côté on décortiquait les analyses et on discutait des méthodes et des résultats. Ce débat a continué près de deux ans. Finalement, *il y a 4 mois, le Département, poussé à expliquer des différences de résultats pas clairs, a désavoué ses propres analyses et méthodes.* Tenant compte alors de la fin du débat et de son coup de théâtre, le Congrès a voté (le 6 octobre dernier) de rayer du budget toute subvention pour cet armement, sauf les fonds nécessaires pour tenir de nouvelles épreuves de développement. Ainsi, grâce à l'évaluation, le travail sera enfin fait qui permettra au Congrès et au public de croire au bien-fondé de la décision gouvernementale de développer cet armement.

Une autre évaluation que nous avons faite concernait un programme *nouveau*, cette fois-ci, visant la réduction des grossesses illégitimes parmi les très jeunes filles. Là, le programme envisagé n'était pas encore établi ; il était seulement sur le point d'être introduit au Sénat, et l'initiateur principal, le Sénateur Chafee de Rhode Island, voulait que nous regardions un peu l'évidence existante dans ce domaine pour permettre à son programme de bâtir sur des connaissances solides. Ici, donc, nous intervenions *avant* que le programme soit né, et non après coup, comme dans l'évaluation de la *Bigeye*. Cela voulait dire un travail prospectif, *ex ante*, plutôt qu'*ex post*, ou rétrospectif, et un délai de 4 mois seulement pour pouvoir s'adapter aux plans du Sénateur. Evidemment, 4 mois, ça n'est pas beaucoup, et dans ces 4 mois, il a fallu examiner une littérature énorme mais qui contenait peu d'études sérieuses et encore moins d'évaluations empiriques.

Nous avons fini par recommander au sénateur de ne pas poursuivre un grand programme puisqu'il y avait peu de recherche montrant de meilleurs résultats en utilisant tel genre de programme plutôt que tel autre. Au contraire, nous pensions qu'un programme de *démonstration* serait très utile s'il était construit de façon à pouvoir déterminer quelles méthodes marchaient le mieux avec quelle population de jeunes. La législation est maintenant en train d'être remaniée et sera réintroduite à la prochaine session du Congrès.

Ici, voyez-vous, *l'évaluation avait pu opérer avant la législation, avant ce que l'on pourrait appeler le durcissement des agendas*, et cela, c'est très important. Une telle *évaluation prospective* possède trois avantages majeurs. Elle aide la politique en lui apportant les meilleures connaissances évaluatives accumulées. Les législateurs, eux, obtiennent une aide experte et efficace pour un programme, au moment où cette aide pourra avoir le plus d'influence et faire le plus de bien. Et puis, l'évaluation rend ici un service important au public, ou en améliorant un programme problématique, ou en

renforçant les qualités d'un bon programme, ou en évitant le gaspillage des ressources de l'état.

Mais qu'elle soit prospective ou rétrospective, l'évaluation pousse le gouvernement à devenir plus efficace et plus accessible aux citoyens. Et le coût de cette entreprise n'est pas grand : il est, en effet, minime en comparaison avec les économies budgétaires que l'évaluation permet de faire. Par exemple, en 1986, le GAO a coûté 288 millions de dollars à l'état américain, mais elle a permis des économies de 18 milliards de dollars. C'est-à-dire, pour chaque dollar reçu par la GAO, l'état en a économisé 63. Pour ma propre division (PEMD), chaque dollar dépensé a rapporté environ 400 dollars à l'Etat, l'année dernière.

Pour conclure, j'aimerais faire quelques petites observations basées sur notre expérience évaluative jusqu'à ce jour. D'abord, nous pensons que le placement de la fonction évaluative n'a pas une grosse importance, pourvu que son indépendance soit garantie. En effet, on pourrait croire que notre impact, au GAO, sur l'Administration aurait été beaucoup plus fort si nos fonctions d'évaluation avaient été placées directement auprès du Président, plutôt qu'auprès du Parlement, et cela à cause de la lutte quasi permanente qui existe aux Etats-Unis entre le Congrès et l'exécutif. Il est vrai que cette lutte existe — d'ailleurs, elle est censée exister — mais il est vrai aussi que le placement du GAO auprès du Congrès garantit l'indépendance de la fonction évaluative, indépendance qu'il serait impossible d'assurer ailleurs. Plus encore, je pense que si nous n'avions point été placés auprès du Congrès, nous n'aurions tout simplement pas survécu aux coupures budgétaires reçues par l'évaluation et la recherche scientifique sociale dans la branche exécutive sous le Président Reagan. D'ailleurs nous savons qu'en Grande-Bretagne, le CPRS — the Central Policy Review Staff, qui avait produit des évaluations superbes — est décédée sous Madame Thatcher. Mais le problème d'indépendance ne peut faire oublier qu'une administration a besoin d'avoir ses propres évaluations. Nous croyons donc que ce qu'il faudrait faire, c'est assurer la fonction d'évaluation dans les deux branches du gouvernement, et c'est cela, en effet, que le GAO va proposer au Président Bush au mois de janvier. De cette façon, nous espérons que l'indépendance de l'une forcera un peu l'indépendance de l'autre.

Une deuxième observation concerne la nécessité de convaincre un parlement de l'utilité de l'évaluation. Les membres ont plus l'habitude de penser à la politique du pouvoir qu'à la politique de l'information, et il peut falloir tout un apprentissage pour que les parlementaires puissent se rendre compte du mode d'emploi de l'évaluation, et des avantages politiques qu'elle comporte. Cela veut dire que les premières évaluations faites par un parlement doivent être très brillantes, porter sur des sujets d'importance nationale indiscutable, et être présentées d'une manière transparente. Au GAO, nos plus grands succès auprès du Congrès ont concerné des évaluations d'armements (à cause de l'importance évidente des ressources à dépenser), et des évaluations de changements dans la politique de la santé publique, à cause du grand nombre de personnes affectées.

Une troisième observation concerne *le besoin absolument critique d'avoir un personnel évaluatif de tout premier ordre*. Il faut, dès le début de l'effort, attirer des gens qui ont une connaissance approfondie des matières à évaluer, et une expérience solide des méthodes quantitatives et qualitatives des sciences sociales. Sans cela les évaluations pourront être facilement attaquées par ses adversaires *politiques* sur leurs qualités *méthodologiques*, et les évaluateurs pourront vite perdre leur crédibilité. Il est nécessaire aussi d'assurer que les évaluateurs se rendent compte de l'importance du *temps* en ce qui concerne les besoins d'information de leurs clients. Il faut pouvoir garantir que le rapport d'évaluation attendu arrivera à l'heure.

Une dernière observation *s'opposera à un mythe souvent rappelé à propos de l'évaluation : pour faire de l'évaluation, les objectifs d'un programme ou d'une politique doivent être parfaitement clairs et nets*. Evidemment, si cela était vrai, l'évaluation serait une impossibilité parce que ces objectifs-là, justement, ne peuvent jamais être clairs et nets. *Tout acte politique — en pays démocratique du moins — est toujours un compromis*. Quand une loi est formulée au parlement ou ailleurs, le but de l'effort n'est pas de voter la loi idéale, mais plutôt de trouver la position politique qui permettra à une bonne loi de passer. Cela implique nécessairement un langage vague et peu précis, le langage du compromis. Mais la vérité est que *l'évaluateur s'accommode fort bien de cet état de choses. Pour l'auditeur, c'est plus difficile, bien sûr : lui a besoin d'objectifs assez précis car la question qu'on lui pose est normative* ; il doit apprendre si un programme a atteint ses objectifs ou non. Mais on pose à l'évaluateur d'autres questions, dont la principale est sûrement de savoir si un programme a eu *effet mesurable quelconque*. C'est-à-dire que la comparaison que l'évaluateur devra faire est avec la situation qui aurait existé *en l'absence du programme*, et non pas avec les objectifs du programme. Donc, que les objectifs soient clairs et nets ou non, n'a pas grande importance pour l'évaluation.

Tout compte fait, *une fonction d'évaluation indépendante, avec des clients avertis et un personnel très fort, peut être placée presque n'importe où*. Elle aura sûrement un effet très clair, très net sur la qualité des politiques et des programmes, et sur l'attitude des gens du gouvernement.

A vrai dire, le temps n'est peut-être plus où il faut prêcher la nécessité de l'évaluation ; elle est inscrite maintenant dans la vie et le discours politique de tant de pays : le Canada, la Suède, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Australie... Là où nous devons désormais porter notre attention, il me semble, serait dans la direction de *clarifier et d'accroître la capacité de l'évaluation de s'intégrer à la politique et servir efficacement ses besoins d'information, tout en restant suffisamment à l'écart de cette politique pour garder notre indépendance, son objectivité*, bref, ses bonnes qualités de chercheur honnête qui font la grande valeur de sa contribution. Après tout, c'est ça le pari. La crédibilité une fois perdue, l'évaluation ne sert plus à rien. Notre plus grand soin, donc, doit être *l'assurance de la compétence et l'intégrité des évaluateurs*, aussi bien que l'indépendance de la fonction toute entière. Car en fin de compte, ce que nous espérons tous de l'évaluation vis-à-vis la réforme de l'état, ne peut partir que de là.

ANNEXE 3

Evaluation et réforme de l'Etat au Japon

(Extraits du rapport de Michel Crozier
Comment réformer l'Etat ?) (*)

Les points forts de l'expérience japonaise

Etant donné les intentions globales publiquement affichées et les efforts extrêmement considérables qu'elle a demandés, la réforme administrative japonaise pourra sembler relativement modeste ou même décevante aux observateurs qui s'arrêtent à une relation coûts-avantages étroite. Pour tous ceux en revanche qui apprécient à sa juste valeur l'extrême difficulté des changements dans les systèmes bureaucratiques, elle apparaît en revanche tout à fait impressionnante. Ce jugement se renforce plus particulièrement par comparaison avec les expériences d'autres pays, notamment celles des Etats-Unis.

Ce que nous pouvons en retenir comme leçon d'ordre général peut se résumer en quatre points principaux qui devraient retenir spécialement l'attention des responsables français.

La priorité absolue donnée à la réforme de l'Administration par un Premier Ministre novateur

Le succès de la réforme japonaise apparaît dû avant tout à la priorité absolue que le Premier Ministre Nakasone a donnée à cette entreprise pendant les cinq ans de son mandat. C'est cette priorité poursuivie obstinément tout au long de son ministère qui a permis d'obtenir une transformation profonde du système de gouvernement japonais. Le sérieux intellectuel de la préparation, le soin apporté au choix des personnalités extérieures à

(*) *Comment réformer l'Etat ? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis*, La Documentation Française, 1988, 124 p.

l'Administration et au monde politique qui en furent chargées, le soutien sans faille qui leur fut apporté, ont été autant de conditions indispensables au succès. De même, le choix de l'objectif premier de la réforme, qui n'était pas d'imposer un modèle idéal mais d'adapter moyens techniques et raisonnements administratifs à la réalité d'une société qui va devenir de plus en plus différente de la société industrielle que nous avons connue.

On remarquera que de telles conditions sont également celles qui font le succès des expériences de rénovation du management qui sont tentées de plus en plus dans les entreprises occidentales et en France même.

Une méthode de préparation des décisions de réforme

Les Japonais ont travaillé en utilisant des commissions restreintes de personnalités disposant d'un crédit et d'un prestige national. Ces commissions ont eu comme mission d'élaborer un consensus sur l'existence des problèmes, sur l'ensemble de leurs données et sur leur contexte. Elles ont donné beaucoup plus d'importance à la qualité intellectuelle de leur travail global qu'à la recherche de solutions. Les solutions ont émergé progressivement de la connaissance plus profonde des problèmes et elles ont été alors mises au point avec l'aide d'experts travaillent eux aussi en commissions.

L'aptitude à travailler en commission avec une priorité intellectuelle apparaît absolument décisive pour élaborer le consensus qui rend possible le succès.

Le développement d'une institution d'écoute globale de la réalité de l'action administrative

Le Japon ne dispose pas de techniques d'évaluation sophistiquées. Il a joué le jeu de l'écoute globale en développant des méthodes d'inspection originales extrêmement différentes des méthodes d'inspection spécialisées françaises. Les inspections spécialisées ont tendance à se limiter au contrôle de conformité suscitant des craintes et des résistances contre-productives. Les méthodes d'inspection globale visant à comprendre les problèmes à partir des plaintes des administrés permettent au contraire de stimuler les fonctionnaires en les forçant à réfléchir aux résultats de leur action. Elles permettent en même temps aux dirigeants d'avoir une vue beaucoup plus réaliste de l'application des politiques publiques.

Cette méthode, en apparence très fruste, favorise les prises de conscience dans un système d'influence fondé sur des mécanismes de rétroaction. Son développement est rendu possible par une orientation prioritaire des fonctionnaires, comme de tous les employés japonais, pour recueillir et diffuser l'information. Mais on peut dire en même temps qu'elle contribue très largement à la développer.

Le recours systématique aux modes de coordination informels

Le travail en groupe dans l'Administration japonaise ne dégénère pas en réunionite dans la mesure où il est à la fois très soigneusement préparé et néanmoins toujours très informel.

La formation humaine des personnels est pratiquée très largement sur le tas. Elle est le résultat d'un long apprentissage des aspects humains des fonctions de coordination dans des rôles d'assistants coordinateurs qui sont en fait chargés de rendre possibles la coopération et la convergence des efforts. Cet apprentissage semble probablement en grande partie responsable de la capacité que l'on retrouve à tous niveaux de travailler efficacement en groupe.

Même si ces habitudes à forte dimension culturelle ne sont pas transposables, on réfléchira très utilement aux mécanismes qu'elles mettent en jeu, aux rôles de facilitateurs qu'elles impliquent. On en rencontre des substituts dans toutes les expériences de réussite de management dans d'autres pays.

ANNEXE 4

Bibliographie

- ARVANTIS R., CALLON M., LATOUR B., Evaluation des Politiques publiques de la recherche et de la technologie : analyse des programmes nationaux de recherche, Paris, La documentation française, 1986, 90 p
- BARBIER J.M., L'évaluation en formation, Paris, PUF, Coll. Pédagogie aujourd'hui, 1986, 295 p
- BARDACH E., The implementation game : what happens after a bill becomes a law, Cambridge, MIT Press, 1984, 322 p
- BONETTI M., FRAISSE J., GAULEJAC V. de : L'évaluation dynamique des organisations publiques, Paris, Editions d'Organisation, 1987
- CHEMLISKY E., Program evaluation : Patterns and directions, Washington, ASPA, 1985, 309 p
- CONAN M., ALLEN B. : Recherche sur la mise en place de méthodologies d'évaluation des expérimentations du Plan Urbain - CSTB, texte ronéoté, décembre 1985
- CRONBACH L. J. et alii, Toward reform of program evaluation, San Francisco, Jossey-Bass, 1980, 438 p
- CROZIER M., Etat Modeste, Etat Moderne, Fayard, 1987, 312 p
- CROZIER M., Comment réformer l'Etat ? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis, La Documentation Française, 1988, 124 p.
- DELEAU M., NIOCHE J.P., PENZ P., POINSARD R. : Evaluer les politiques publiques, Texte ronéoté pour le CGP, Paris, 1988
- FONDATION POUR LA RECHERCHE SOCIALE, Recherche méthodologique sur l'évaluation, Texte ronéoté pour le CGP, Paris, 1988
- FREEMANH, ROSSI P.H., WRIGHT S.R. : Evaluer des projets sociaux dans les pays en voie de développement, OCDE, Paris, 1980
- GODET M., Prospective et Planification stratégique, Paris, Economica - CPE, 1985, 250 p
- GREFFE X. L'évaluation des activités publiques, Paris, Documentation Française, 1985

- GUBA E., LINCOLN Y., *Effective evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass Inc, 1981, 424 p
- JOIN LAMBERT Ch. : *L'évaluation de l'action, nouveau principe de la gestion publique*, *Revue Française des Finances Publiques*, n° 188, 1987
- MAZMANIAN D. A., SABATIER P.A., (Eds), *Effective policy implementation*, Lexington (MA), Lexington Books, 1981, 220 p
- MONNIER E., *Evaluation de l'Action des Pouvoirs Publics*, CPE Economica 1987
- NIOCHE J.P., POINSARD R. : *L'évaluation des activités publiques*, Paris, Economica, 1984
- PATTON M.Q., *Practical evaluation*, Beverly Hills, Sage, 1982, 319 p
- PATTON M.Q., *Creative evaluation*, Beverly Hills, Sage, 1981, 296 p
- PATTON M.Q., *Qualitative evaluation methods*, Beverly Hills, Sage, 1980
- PATTON M.Q., *Utilization-focussed evaluation*, Beverly Hills, Sage (2° éd.), 1978, 292 p
- OCDE : *Evaluation des incidences sociales de la technologie*, Paris, OCDE, 1983, 88 p
- OCDE : *Méthodes et procédures d'évaluation de l'aide : un recueil des pratiques et expériences des donneurs*, Paris, 1986
- OMINOR et Ville de Grande Synthe : *Le développement social des quartiers, une auto-évaluation*, Grande Synthe, 1988
- RAY J.C., DUPUIS J.M., TRICART J.P. : *Les politiques sociales transversales : une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux*, Commissariat Général du Plan, Documentation Française, 1986
- Rapport LEVY : *Bilan/perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, Commissariat Général du Plan, texte ronéty (23 pages sur l'évaluation in fine), 1988
- Revue POUR*, numéro spécial « L'évaluation au pouvoir », n° 107, juin/juillet 1986
- STUENING E. L., BREWER M. B., *Handbook of evaluation research* (The University Edition), Londres, Sage, 1983, 440 p
- TRICART J.P. : *Les projets d'action-recherche française du deuxième programme européen de lutte contre la pauvreté, une évaluation de leur avancement à la fin 1987*, OMINOR, Lille, 1988
- URBANISME *Revue*, numéro spécial « A quoi sert l'évaluation », n° 208, mars 1987
- WALLISER B. : *Dimensions multiples des études d'aide à la décision, Politiques et management public*, volume I, n° 3, été 1983
- WILLIAMS W. et alii, (Eds), *Studying implementation : methological and administrative issues*, Chatham N.J., Chatham House, 1982, 184 p

ANNEXE 5

Personnes auditionnées par le rapporteur

- M^{me} Christine Afriat, Chargé de mission, Centre de Prospective et d'Evaluation, Ministère de la Recherche
- M. Christian Bachman, Directeur du CRAI
- M. Bargas, Sous Directeur du bureau de la modernisation de l'administration
- M. Pascal Beau, Délégué Général de l'Observatoire de la Décision Publique
- M. Jean-Michel Belorgey, Député, Président de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale
- M. Jean-Louis Bianco, Secrétaire Général de la Présidence de la République
- M. Bonetti, Chef de division du service des Sciences Humaines, CSTB
- M. Boisivon, Directeur de la Prospective et de l'Evaluation, Ministère de l'Education Nationale
- M. Alain Borowski, Chef des services administratifs et financiers, Commissariat Général du Plan
- M. Denis Bouget, Maître de conférence
- M^{me} Patricia Bouillaguet, Délégation à l'Emploi, Division Etudes et Synthèses
- M. Daniel Bouton, Directeur du Budget
- M. Brahms, MIRE
- M. Raoul Briet, Chef du Service des Affaires Sociales au Commissariat Général du Plan
- M. Jean-René Brunetière, Directeur de Cabinet du Ministre de la Solidarité de la Santé de la Protection Sociale
- M. Bruston, Secrétaire permanent, Plan Urbain
- M. Bultez, Directeur du Secteur Action en France et Europe, Secours Catholique
- M. Carpano, Ingénieur Consultant, ALGOE

M. André Chandernagor, Premier Président de la Cour des Comptes
 M. Christian Chassériaud, Directeur de l'Association Périgourdine d'Action et de Recherche sur l'Exclusion
 M^{me} Marie-Thérèse Cheroutre, Vice Présidente du Conseil National de la Vie Associative, Membre de la section Cadre de Vie, Conseil Economique et Social
 M. Benoît Chevauchez, Chargé de mission auprès du Premier Ministre
 M. Dominique de Combles de Nayves, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes
 M. Michel Conan, CSTB
 M. Pierre-Yves Cossé, Commissaire au Plan
 M^{me} Monique Crinon, Formatrice
 M. Michel Crozier, Sociologue
 M. Pierre Dano, Consultant, MP Conseil
 M^{me} Danièle Debordeaux, CNAF
 M. Jacques Donzelot, CEPS
 M. Pascal Dorival, Délégué Général du Centre des Jeunes Dirigeants de l'Economie Sociale
 M^{me} Françoise Euvrard, Rapporteur Adjoint, CERC
 M. Claude Evin, Ministre de la Santé de la Solidarité de la Protection Sociale
 M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée Nationale
 M. Jean-Louis Faure, Rapporteur Adjoint, CERC
 M. Daniel Fayard, Chargé de la Formation, ATD QUART MONDE
 M. Hugues Feltesse, Directeur Général, UNIOPSS
 M^{me} Dan Ferrand-Bechmann, Chargé de Mission, Secrétariat d'Etat à l'Action Humanitaire
 M. Jean-Baptiste de Foucauld, Commissaire Adjoint au Plan
 M^{me} Annie Fouquet, Chargé de Mission, Chef Division Etudes Sociales, INSEE
 M. Bertrand Fragonard, Délégué Interministériel au RMI
 M. Jean Fraisse
 M. Robert Fraisse, Chargé de mission, Commissariat Général du Plan
 M. Pierre Gaudez, Consultant, Price Waterhouse
 M. Thierry Gaudin, Chef du Centre de Prospective et d'Evaluation, Ministère de la Recherche
 M. Vincent de Gaulejac, Professeur de sociologie
 M^{me} Claire Gillio, Chargé de mission, Plan Urbain
 M^{me} Marinette Girard, Directrice, DAS
 M. Gisserot, Chef Inspecteur Général des Finances

M. Bernard Guibert, Chargé de Mission, Service Prévisions et Statistiques, CNAF

M^{me} Claire Guignard-Hamon, Chargé de Mission, Service des Affaires Sociales, Commissariat Général du Plan

M. Jean-Paul Guillot, Directeur Général, STRATORG

M. Raymond Hara, Chargé de Mission au Commissariat Général du Plan

M. Georges Hatchuel, Directeur Commercial, CREDOC

M. Fabrice Hatem, Chargé de mission, service Economique, Commissariat Général du Plan

M^{me} Hersent, Directeur de l'Agence pour le Développement Economique Local

M. Jean-Paul Huchon, Directeur de cabinet du Premier Ministre

M. Guy Janvier, DAS, Ministère de la Solidarité de la Santé de la Protection Sociale

M. Frédéric Jenny, Conseil de la Concurrence

M. Bruno Jobert, Directeur CERAT

M. Christian Join-Lambert, Conseiller Maître, Cour des Comptes

M^{me} Marie-Thérèse Join-Lambert, Conseiller social auprès du Premier Ministre

M. Jacques Klein, Conseiller Technique auprès du Président de l'Assemblée Nationale

M^{me} Marie-Christine Kovaschazy, Chargé de mission, Service Agricole, Commissariat Général du Plan

M. François Lagarde, Chargé de Mission, Délégation Interministérielle au RMI

M^{me} Danièle Lamarque, Conseiller Référendaire, Cour des Comptes, Secrétaire Général du Comité d'Enquête des Coûts et Rendements de Service Public

M. François Landais, Chargé de Mission, Délégation Interministérielle au RMI

M. Maurice Laurent, Responsable à l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Technologiques et Scientifiques

M. Jean Lecuir, Chargé des Interventions, ANPE

M. Dominique Lefebvre, Conseiller technique auprès du Ministre de la Santé

M. Jean Le Garrec, Ancien Ministre, Député

M. René Lenoir, Directeur de l'ENA

M^{me} Frédérique Leprince, Chargé de Mission

M. Dominique Le Vert, Directeur Général de la Fonction Publique

M. Marceau Long, Vice-Président du Conseil d'Etat

M. Hubert Madinier, UNEDIC

M^{me} Chantal Mangin, Chargé de mission, Service Régional et Local, Commissariat Général du Plan

M. Jean Marimbert, Chargé de mission auprès du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, Chargé du Plan

M. Pierre Martel, Secrétaire Général, Commissariat Général du Plan

M. Vincent Merle, Directeur Général Adjoint, Chargé des Etudes et Statistiques, ANPE

M. Serge Milano, DAS, Ministère de la Solidarité de la Santé de la Protection Sociale

M. Jacques Mistral, Chargé de mission auprès du Premier Ministre

M. Eric Monnier, Ingénieur génie civil, Docteur en Sociologie

M. Guy Neyret, Rapporteur Général, CERC

M. Jean-Pierre Nioche, Centre HEC-ISA

M. Simon Nora, ancien Directeur de l'ENA

M. Michel Ozenda, Directeur de cabinet du Commissaire au Plan

M^{me} Claudine Padiou, Ministère des Affaires Sociales

M. Maurice Pagat, Syndicat des Chômeurs

M. Bernard Perret, Ministère des Finances, Direction de la Prévision, Bureau Emploi et Salaire

M. Robert Poinsard, Membre de la cellule animation de la commission DELEAU

M. A. Ponsot, Directeur CCAS, Besançon

M. Vincent Poubelle, CNAF

M^{me} Nicole Questiaux, Conseil d'Etat, Présidente du CERC

M. Guy Raffi, Président de la Fondation pour la Recherche et le Travail Social

M. Jean Raynaud, Procureur général près la Cour des Comptes

M. Revoil, Chef service Statistiques et Synthèses, UNEDIC

M. Alain Richard, Rapporteur général du Budget, Député

M. Jacques Rigaudiat, Chargé de mission, Chargé des dossiers sur l'emploi, le travail et les négociations salariales, auprès du Premier Ministre

M. Robert Rochefort, Directeur du CREDOC

M^{me} Renée Rousseau, INFAC

M. Patrice Sauvage, Délégation à l'Insertion

M. Michel Sapin, Président de la Commission des Lois, Député

M. Gérard Sarrazin, Chargé de mission, Ministère du Travail

M. Patrice Sauvage, Délégation à l'insertion des jeunes

M. Claude Seibel, Inspecteur Général, Chef du Département Population et Ménage, INSEE

M. Omar Senhaji, Chef de Service Etudes et Recherches, Commissariat Général du Plan

M. Laurent Setton, Mission Insertion Professionnelle
 M. Seys, SESI, Ministère de la Santé de la Protection Sociale de la Solidarité
 M. Hugues Sibille, Consultant, TEN
 M. Bernard Simonin, Responsable d'Equipe, CREDOC
 M. Bernard Soulage, Professeur d'Economie
 M. François Soulage, Délégué à l'Economie Sociale
 M. Bernard Spitz, Directeur de Cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, Chargé du Plan
 M. François-Xavier Stasse, Maître des requêtes, Conseil d'Etat
 M. Lionel Stoléru, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, Chargé du Plan
 M^{me} Nicole Tabard, Responsable d'Equipe, CREDOC
 M. Michel Thierry, Cabinet du Ministre de la Santé de la Protection Sociale de la Solidarité
 M. Paul Thibaud, Ancien Directeur de la revue Esprit
 M. Jean-Paul Tricart, Chercheur CNRS Ominor Lille, détaché auprès de la CEE pour le programme de lutte contre la pauvreté
 M. André Vianés, Maître de conférence, IEP Lyon
 M. Villet, SES
 M. Jean-Pierre Worms, Député, Rapporteur de la commission des lois

Résumé du rapport

L'évaluation, fonction et enjeu de la démocratie

Comme son nom l'indique évaluer une politique publique et plus largement toute forme d'action publique, qu'il s'agisse de programmes, de législations, de services, d'institutions c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action.

Ce jugement peut être prospectif et anticiper l'action (évaluation *ex ante*), accompagner l'action (évaluation concomitante), ou la suivre (évaluation *a posteriori*). Il peut être celui des acteurs eux-mêmes (auto-évaluation) ou d'acteurs extérieurs à la mise en œuvre de l'action évaluée. Il peut avoir des objets différents : préparer une prise de décision, l'améliorer, l'apprécier après coup.

Mais dans toutes les hypothèses l'évaluation met en œuvre une capacité de jugement. Or, le propre de l'exigence démocratique est d'entourer tout jugement d'un maximum de garanties, afin d'en éviter les abus. *L'évaluation des actions publiques se doit donc de respecter les exigences d'indépendance, de rigueur, de pluralisme et de transparence.*

Les leçons de l'expérience

Une telle définition de l'évaluation de l'action publique qui lui restitue sa fonction d'acte politique et non de simple outil technique s'inspire des leçons des expériences étrangères qui, notamment aux Etats-Unis, ont montré les risques et les limites d'approches positivistes ou technocratiques. La relative faiblesse de l'évaluation en France n'a pas permis jusqu'ici que ce risque se concrétise. Mais il existe une tendance lourde de l'Etat français à construire des monopoles du savoir comme on peut le constater dans les domaines de l'expertise technique et financière. Les grands corps de l'Etat disposent le plus souvent de ce « monopole de l'expertise légitime ». S'ils doivent jouer un rôle dans le développement de l'évaluation ils ne sauraient en avoir la maîtrise exclusive. L'évaluation de l'action publique doit au contraire favoriser dans notre pays l'émergence d'un véritable pluralisme de l'expertise.

Ainsi définie l'évaluation des politiques, et plus largement, des actions publiques, participe d'une meilleure efficacité de l'Etat, car elle constitue l'un des outils privilégiés de l'intelligence politique d'une nation. La productivité de la démocratie est en effet d'autant plus forte que nous entrons dans une société d'information où la qualité de l'intelligence collective constitue la variable centrale de la production de richesses.

Du bon usage du retard français

Si l'on compare la situation française à celle d'autres pays développés, en particulier les Etats-Unis, la RFA et le Japon, la France est aujourd'hui sous-équipée dans le domaine de l'évaluation de l'action publique. Certes, des progrès sensibles ont été enregistrés depuis quelques années, tant sur le plan théorique et méthodologique (parution de plusieurs documents de référence dont le rapport Deleau : « Evaluer les politiques publiques ») ; réalisation d'évaluations plus nombreuses et de meilleure qualité que dans le passé ; création de certains pôles d'évaluation au sein de l'Etat et développement d'une évaluation publique indépendante de l'exécutif à travers des comités ou des commissions spécifiques : Comité National d'Evaluation des Universités, Comité d'Evaluation de la Recherche, Commission Nationale d'Evaluation du RMI.

De plus, comme le manifeste l'évaluation du RMI, décidée conjointement par le Gouvernement et le Parlement, une volonté politique beaucoup plus nette se manifeste désormais tant du côté de l'exécutif que de celui du législatif. L'Assemblée Nationale, en particulier, a engagé une réflexion afin de renforcer ses propres moyens d'évaluation, en commençant par un meilleur suivi de l'application des lois et un effort est aujourd'hui engagé conjointement par les deux assemblées pour donner sa pleine importance à l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques créé en 1984.

Il reste que ces différents progrès sont encore marqués par une faiblesse globale des processus d'évaluation, par l'absence d'une réelle organisation de la demande, par l'insuffisance, l'éclatement et le manque de règles déontologiques claires du côté de l'offre, par un pluralisme insuffisant, et par des moyens financiers et humains qui restent très en deçà de l'enjeu.

Il y a donc un retard à combler et celui-ci ne peut l'être, comme le constatait déjà le rapport Deleau, sans une politique ambitieuse de l'évaluation qui passe notamment par son organisation institutionnelle et financière.

Mais il existe un bon usage de ce retard. La France peut en effet tirer des leçons des expériences étrangères plus développées : importance du rôle du Parlement aux USA et en RFA, conception des inspections beaucoup plus ouverte aux usagers au Japon, différenciation croissante du contrôle et de

l'évaluation dans tous ces pays, limites des approches positivistes et technocratiques etc. Le Gouvernement, comme le Parlement, peuvent ainsi éviter les risques liés au tropisme de l'Etat français marqué par une tendance à constituer des monopoles de l'expertise au sein de la seule administration. Ils peuvent ainsi, s'ils en ont la volonté, non seulement choisir de développer l'évaluation de l'action publique dans un cadre pluraliste, tant du côté de la demande que de l'offre, mais aussi en faire un levier essentiel de la transformation et de la modernisation de notre système public.

Mettre en œuvre une politique de l'évaluation

Mettre en œuvre une politique de l'évaluation suppose, préalablement à la définition d'un dispositif institutionnel et financier d'élaborer une véritable stratégie autour de quatre axes :

- définir des objectifs ;
- surmonter des handicaps propres à la situation française et valoriser nos atouts ;
- utiliser les innovations institutionnelles pour dynamiser les structures existantes et non les démobiliser ;
- développer cette stratégie dans la durée.

La première phase que l'on propose ici pour la durée du X^e Plan a donc pour objet :

- d'accroître sensiblement la demande publique d'évaluation en créant un Fonds National de l'Evaluation ;
- d'organiser et de réguler un marché de l'évaluation par l'organisation pluraliste de la demande et de l'offre. A cet effet, il est proposé à la fois d'organiser un pôle gouvernemental autour d'un Conseil Interministériel de l'Evaluation (CIME) dont le secrétariat serait assuré par le Commissariat Général du Plan, et un pôle public indépendant, le Conseil National de l'Evaluation (CNE) qui pourrait recevoir le statut d'autorité administrative indépendante ;
- de favoriser la naissance d'une déontologie des études d'évaluation par la constitution d'un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE) ;
- d'assurer un suivi et un bilan, au terme du X^e Plan de la mise en œuvre des évaluations de politiques et d'actions publiques en confiant cette mission au Commissariat Général du Plan.

Ces propositions institutionnelles ne sont évidemment pas exclusives : le Parlement, les juridictions administratives, le Conseil Economique et Social, les collectivités locales doivent jouer un rôle important dans la progression de l'évaluation. Il leur appartient de définir les modalités de leur propre intervention sur ce terrain.

Dès les années 1990-1992, un programme d'évaluations de grande portée pourrait ainsi être mis en œuvre en s'inspirant, pour les choisir, de trois critères :

- des mesures nouvelles (crédit-formation, prévention du SIDA, protection de l'environnement etc.) permettant de réaliser des évaluations concomitantes à leur mise en œuvre ;

- de grands programmes techniques (programme électro-nucléaire, plan câble, programme informatique pour tous etc) qui n'ont fait jusqu'ici l'objet que d'évaluations partielles, peu indépendantes, et rarement publiques ;

- des politiques globales (mesures en faveur de l'emploi prises par les gouvernements successifs depuis quinze ans, aide publique aux entreprises, décentralisation, lois Auroux etc.) afin d'évaluer la portée et les limites de leurs effets sur la longue durée.

Une politique de l'évaluation doit enfin définir des moyens de formation des personnes et des organismes chargés des études évaluatives.

Deuxième partie :
Propositions
en vue de l'évaluation
du Revenu minimum d'insertion

Remerciements

Ce rapport est le résultat d'un ensemble de séminaires et d'auditions que j'ai organisés de septembre 1988 à décembre 1988 dans le cadre de la mission qui m'avait été confiée par le Premier Ministre. Il a bénéficié des avis du Secrétaire d'Etat Chargé du Plan, Lionel Stoléro et du Commissaire, Pierre-Yves Cossé ainsi que de nombreux chargés de mission au Commissariat Général du Plan. Je remercie tout particulièrement Claire Guignard-Hamon, Frédérique Leprince, Bernard Soulage qui ont animé avec moi ces travaux et ont apporté leur concours à la rédaction de ce rapport. Merci à tous ceux, représentants de l'administration, élus, membres d'associations, universitaires, chercheurs (notamment Jean-Paul Tricart qui a pris une part active à ce travail), qui ont accepté de réfléchir à ce projet et dont la liste figure en annexe.

Paris, le 1^{er} décembre 1988

Monsieur le Premier Ministre,

Par lettre du 22 juillet 1988, vous m'avez confié « une mission d'analyse et de proposition dont l'objet est d'envisager la mise en place des procédures d'évaluation des politiques publiques, et notamment du revenu minimum d'insertion, première politique soumise à cette procédure ». Ce premier rapport est donc centré sur l'évaluation du revenu minimum d'insertion dont le Parlement vient de décider la mise en œuvre.

Sans préjuger des conclusions de ma mission et du rapport final que je vous remettrai, j'ai cherché à respecter, dans le cadre de cette proposition spécifique, une triple exigence qui engage une vision globale de l'évaluation :

— *une exigence méthodologique* : l'évaluation des politiques publiques doit être distinguée du contrôle, tant par son objet que par sa finalité. Elle doit s'appuyer sur des études et des recherches quantitatives et qualitatives ; elle ne s'y réduit pas. Son ambition est de reconnaître et d'apprécier les effets spécifiques d'une politique ;

— *une exigence démocratique* : quelle que soit sa rigueur méthodologique, aucune évaluation ne peut prétendre formuler un jugement exclusif sur une politique. Elle est un produit soumis au débat démocratique. Aussi doit-elle énoncer ses objectifs, ses méthodes, ses sources d'information et ses critères de jugement afin de concourir à la transparence et à la lisibilité de la politique étudiée ;

— *une exigence d'indépendance* : elle se déduit de la précédente ; l'instance d'évaluation doit être distincte de l'instance gestionnaire de la politique évaluée. L'auto-évaluation est souhaitable et doit être développée au niveau national, comme à celui des acteurs locaux concernés ; elle ne saurait tenir lieu d'évaluation externe indépendante.

Le respect de ces trois exigences peut paraître aller de soi. Il se heurte pourtant à des difficultés institutionnelles et politiques non négligeables.

D'abord parce que les organismes spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques n'ont pas, en France, de statut spécifique :

— les cabinets d'audit auxquels les administrations font appel plus largement qu'autrefois, sont mieux outillés pour l'audit, le contrôle de gestion ou l'aide à la décision que pour l'évaluation proprement dite ;

— les tentatives engagées, au début des années soixante-dix dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires relèvent, comme leur nom l'indique, d'une rationalisation plus que d'une évaluation. Elles sont, par nature, internes à l'administration ;

— la Cour des Comptes, comme les corps de contrôle, ont engagé une réflexion sur l'évaluation. Mais leur fonction première reste le contrôle de régularité, parfois de gestion, et l'extension de leurs compétences au champ de l'évaluation appelle débat ;

— le Parlement s'est doté, en 1984 d'un « office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques », mais son titre même indique la limitation de son champ d'investigation ;

— le Commissariat Général du Plan a fourni, à travers le rapport de la commission présidée par Michel DELEAU un document de référence sur le statut et les outils de l'évaluation. Il a organisé d'autres groupes de travail sur l'évaluation. Les rapports sur les politiques sociales transversales, le développement social des quartiers ou sur les transferts sociaux fournissent des éléments précieux pour l'appréciation des politiques engagées. Mais si son rôle d'ouverture aux partenaires sociaux est important, le CGP est d'abord une administration liée à l'exécutif et ne peut donc prétendre, sauf réforme de son statut, conduire des évaluations indépendantes du gouvernement ;

— il en est de même pour les services de prospective et d'évaluation de différents ministères.

Il faut donc affronter une contradiction relative : comment assurer l'indépendance d'une instance d'évaluation par rapport au gouvernement alors qu'une part essentielle de l'expertise disponible sur les politiques sociales est située au sein de l'Etat : Ministères de la Solidarité, de l'Emploi, de l'Equipement, Commissariat Général du Plan, INSEE et organismes statistiques des administrations, centres d'études tels que le Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts.

Ce problème, certes, n'est pas nouveau. Il tient à l'ambiguïté du rôle de l'Etat en France qui réunit deux fonctions que l'on trouve dissociées dans de nombreuses démocraties : celle de l'administration au service de l'exécutif d'une part, celle de service public, d'autre part. La conception unitaire de la légitimité politique que l'on retrouve aussi bien dans l'Ancien Régime que dans la tradition issue de la Révolution Française a toujours rendu difficile, en droit comme en fait, une véritable séparation des pouvoirs dans notre pays. Ce qui était vrai des rapports du judiciaire, de l'exécutif et du législatif l'est également de ce pouvoir nouveau issu de la complexité des sociétés développées : le pouvoir de l'expertise. Il n'est donc pas étonnant qu'à travers la question de l'indépendance de l'évaluation on rejoigne le débat plus radical sur la réforme de l'Etat.

Mais une question d'une telle ampleur ne peut évidemment être traitée dans un délai aussi court. On ne peut demander à l'évaluation du RMI de prendre en charge des problèmes de cette nature, ceux qu'elle doit résoudre spécifiquement étant déjà d'importance respectable.

C'est la raison pour laquelle les propositions de ce rapport ne prétendent pas surmonter complètement les contradictions institutionnelles et politiques qui viennent d'être évoquées. Elles cherchent à pousser le plus loin possible la logique d'indépendance de l'évaluation sans ignorer que celle-ci doit s'appuyer sur des ressources qui sont, en grande partie, situées au sein de l'Etat. C'est un processus dynamique qu'il s'agit de conduire si l'on veut que l'évaluation des politiques publiques puisse dépasser cette contradiction originelle.

Aussi la formule la plus adéquate quant au dispositif d'évaluation du RMI, paraît être celle d'une *Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion*. Cette commission, dotée d'un secrétariat autonome, pourrait s'appuyer sur les ressources en expertise du Commissariat Général du Plan, les centres d'études qui lui sont liées comme le CERC et le CREDOC et les équipes de chercheurs et d'universitaires qui ont travaillé sur cette question au cours de ces dernières années. Elle travaillerait avec l'ensemble des acteurs concernés par cette loi : élus, administrations, associations engagées dans la lutte contre la pauvreté et dans l'effort d'insertion...

Il semble important de resituer ces propositions concernant l'évaluation du revenu minimum d'insertion dans le cadre plus vaste de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Comme le recommandaient déjà les rapports OHEIX et WREZINSKI, c'est l'ensemble de cette lutte qu'il s'agit de coordonner, de renforcer, d'évaluer. Or si le RMI peut constituer le maillon central de ce programme public, il ne le résume pas.

L'évaluation devra donc ne pas se borner à analyser les effets de la loi sur le RMI mais vérifier jusqu'à quel point les autres dispositifs d'insertion et de lutte contre la pauvreté sont eux-mêmes efficaces.

En outre, le problème est moins d'observer de plus en plus finement la misère que de vérifier la pertinence des outils qui doivent l'attaquer. Or la pauvreté et la précarité ne sont pas seulement un état et un problème pour ceux de nos concitoyens qui en subissent les effets. C'est aussi un symptôme d'une maladie du corps social.

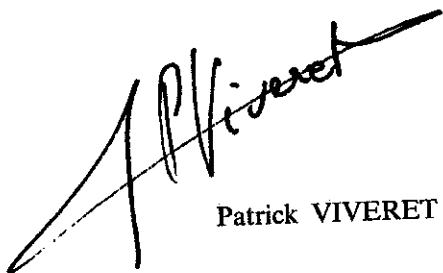
On ne saurait oublier en effet que la misère actuelle ne provient pas d'une diminution brutale de la richesse collective. Elle existe, au contraire, dans un pays qui, malgré la crise économique, est aujourd'hui en moyenne deux fois plus riche qu'il ne l'était au début des années soixante en pleine période de croissance.

La pauvreté et l'exclusion sont ainsi d'abord le produit de la rigidité des rapports sociaux dans une société d'abondance. Elles remplissent une fonction, mais celle-ci est inavouable. La misère a besoin d'obscurité sur ses causes ; elle doit pouvoir être assimilable à une fatalité naturelle susceptible d'un traitement par la charité et non par la modification des rapports sociaux. Or l'évaluation du revenu minimum d'insertion va perturber cette logique. En avoir le cœur net sur l'état de la pauvreté, sur ses causes, sur ses effets dans le tissu social c'est donc s'inscrire dans un processus de lucidité collective.

On ne saurait oublier enfin cette leçon tirée aussi bien de l'éthique que de l'histoire : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne pourront réussir que si les victimes se transforment en acteurs. Tout l'effort des interventions publiques ou privées doit tendre vers cet objectif qui est inverse de « l'assistance », au sens négatif donné à ce concept. S'agissant de l'évaluation d'un programme qui leur est destiné, il est donc important de trouver les formes les plus adaptées à l'intervention directe des personnes en situation de pauvreté ou de précarité.

Telles sont, Monsieur le Premier Ministre, les perspectives qui ont inspiré ce rapport sur l'évaluation du revenu minimum d'insertion. Je souhaite que ce texte puisse contribuer à mieux cerner les enjeux, les objectifs et les moyens nécessaires à la réussite de ce projet.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Viveret', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Patrick VIVERET

Monsieur Michel ROCARD
Premier Ministre
Hôtel de Matignon
57 rue de Varenne
75007 PARIS

Introduction

L'exigence de l'évaluation est inscrite à l'article 48 ⁽¹⁾ de la loi qui crée en France le « revenu minimum d'insertion » :

« Dans un délai de trois mois suivant la date de promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les modalités d'évaluation qu'il aura retenues pour son application.

« Les dispositions des titres II et suivants de la présente loi sont applicables jusqu'au 30 juin 1992.

« Avant le 2 avril 1992, un rapport d'évaluation sera adressé par le Gouvernement au Parlement. Au vu des conclusions de ce rapport, le Gouvernement déposera un projet visant à procéder aux adaptations qui lui paraîtraient nécessaires ».

Le Parlement donne ainsi un prolongement à l'une des conclusions essentielles du rapport du Père WREZINSKI, adopté par le Conseil Economique et Social. Celui-ci soulignait en effet la nécessité « que se développe réellement une pratique à tous niveaux, de programmation et d'évaluation de l'action contre la grande pauvreté et la précarité économique et sociale » ⁽²⁾.

On ne saurait sous-estimer l'ambition et les difficultés d'une telle entreprise. Celles-ci viennent, pour partie, de la relative faiblesse des structures, des outils et des moyens financiers de l'évaluation en France. Elles résultent également du terrain sur lequel se situe le RMI, à la jonction du problème de la protection sociale et de celui de l'emploi. L'évaluation du revenu minimum d'insertion pose ainsi la plupart des problèmes méthodologiques et politiques qui n'apparaissent le plus souvent que de façon distincte dans les évaluations conduites en France à ce jour.

(1) A l'époque de la rédaction de ce rapport, il s'agissait de l'article 48 du projet de loi créant le Revenu Minimum d'Insertion qui est devenu l'article 52 dans la loi définitive.

(2) Rapport du Père Joseph WREZINSKI au Conseil Economique et Social, 1987.

Rappelons que, jusqu'ici, les évaluations ont porté sur des programmes ou des politiques beaucoup plus limités, même si l'on assiste à une croissance quantitative et qualitative de l'effort d'évaluation en France depuis 1983 dont témoignent les initiatives prises par le Gouvernement, l'administration, les chercheurs pour développer l'évaluation des politiques publiques.

Citons notamment : le Comité National d'Evaluation des Universités, l'évaluation de la loi sur le prix unique du livre, et s'agissant du Commissariat Général du Plan, le rapport DELEAU : « Evaluer les politiques publiques », l'évaluation des politiques sociales transversales (rapport RAY), des transferts sociaux, du développement social des quartiers (rapport LEVY). De nombreuses évaluations ont été conduites d'autre part par des services d'études et de recherche des administrations, par le Centre de Prospective et d'Evaluation rattaché aux Ministères de la Recherche et de l'Industrie, par des équipes universitaires ou des cabinets d'audit privés.

Il reste que le lien établi entre le vote d'une loi pour une durée déterminée et un processus d'évaluation constitue en France une initiative de portée qualitativement différente. Elle s'inscrit dans le cadre d'une transformation profonde des rapports entre l'Etat, la société politique et la société civile. On se doit dès lors de prévoir un dispositif et une méthode d'évaluation qui respecte trois critères :

- l'indépendance de l'instance évaluatrice par rapport au gestionnaire ;
- la compétence des acteurs appelés à participer à cette évaluation ;
- la transparence de leurs méthodes, de leurs sources d'information, de leurs critères de jugement.

Le respect simultané de ces trois critères soulève une difficulté : au sens strict du terme, dans le cadre d'une évaluation de cette importance, la distinction de l'évaluation et de la gestion suppose indépendance par rapport au gouvernement lui-même. Or, l'essentiel de l'expertise dans le domaine des politiques sociales et dans celui des expériences de revenu minimum se trouve au sein de l'administration, des centres de recherche et des appareils statistiques publics.

Il faut donc créer, en la circonstance, une instance indépendante qui puisse disposer de ressources humaines et documentaires situées dans l'administration et plus particulièrement au Commissariat Général du Plan et dans les centres de recherche qui lui sont liés : CERC et CREDOC notamment. On verra, dans la quatrième partie de ce rapport, comment on a cherché à prendre en compte cette double nécessité à travers la formule d'une commission nationale d'évaluation du RMI.

La première et la seconde partie du rapport ont pour objet de cerner les enjeux du RMI afin de mieux situer les objectifs que doit s'assigner l'évaluation. La troisième partie recense quant à elle les instruments d'observation, quantitatifs et qualitatifs, qu'il conviendra d'utiliser pour fournir à la commission d'évaluation les matériaux propres à fonder son appréciation.

Il n'est pas superflu d'insister sur les difficultés d'un tel projet d'évaluation. Le revenu minimum d'insertion posera aux évaluateurs des problèmes qu'il convient d'examiner lucidement :

— *par son ampleur et sa portée* : il s'agit d'évaluer une mesure nationale, de caractère quasi-universel compte tenu de la définition de ses ayants droit. C'est donc un projet plus ambitieux que celui de la plupart des évaluations qui ont été conduites en France à ce jour. La loi indique par ailleurs explicitement que cette évaluation servira de base à sa propre adaptation au printemps 1992. C'est dire la portée et la responsabilité du jugement qu'auront à formuler les évaluateurs ;

— *par sa nature* : le RMI, en tant que prestation, est une allocation différentielle. Il s'insère par conséquent dans un dispositif, déjà très complexe de prestations et d'aides ; il s'inscrit, à terme, dans un mouvement global de recomposition des politiques sociales. D'autre part, comme outil d'insertion il doit s'articuler avec l'ensemble des moyens mis en place jusqu'ici dans le cadre du traitement social du chômage, de l'insertion par l'économique ou par la reconquête d'une autonomie. C'est aux politiques de l'emploi et de l'activité, au SMIC, à la fonction du travail social que le RMI va donc poser question ;

— *par son objet* : le RMI a pour vocation première de rétablir le premier des droits de l'homme, le droit à la vie. L'article premier de la loi reproduisant les termes du Préambule de la constitution de 1946 stipule que « tout être humain, qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental et de la situation économique se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Il s'agit là d'une notion par essence intermédiaire entre pauvreté relative et pauvreté absolue. Au moins suppose-t-elle que la pauvreté absolue, celle qui atteint le seuil des besoins vitaux, a été effectivement vaincue. Et pourtant qui peut dire que le niveau de garantie retenu réponde complètement à cette nécessité d'assurer les besoins de nourriture, de vêtements, de logement... dans les grandes villes par exemple. Bref, qu'il s'agisse de pauvreté absolue, comme de pauvreté relative, le revenu minimum d'insertion ne clôt pas le débat ; il oblige la société française à le poser dans toute sa dimension ;

— *par les problèmes méthodologiques posés* : prévoir l'évaluation du RMI avant sa mise en œuvre est un gage de qualité supérieure pour l'évaluation. « Rendre les politiques publiques évaluables », telle était en effet la première recommandation du rapport de Michel DELEAU. Mais cet atout impose des exigences supplémentaires car il fait parcourir à l'évaluation trois étapes, en principe indissociables, qui ne sont que très rarement réunies : l'étape de l'évaluation finale ou ex post ; l'étape intermédiaire de l'évaluation concomitante à la mise en œuvre de la décision ; l'étape actuelle de l'évaluation ex ante. Or ces trois étapes exigent le recours à des outils, à des méthodes, à des acteurs en partie distincts.

Ce problème renvoie lui-même à la multiplicité des attentes sur l'évaluation : il est prévu un rapport en avril 1992 afin d'adapter la loi. Mais le gestionnaire public n'attendra pas ce délai si des effets pervers sont diagnostiqués auparavant et si des mesures pouvant améliorer le dispositif prévu

sont possibles à court terme. Si elle doit réunir les matériaux d'un jugement qui permettront au Gouvernement et au Parlement de transformer l'actuelle loi, l'évaluation peut aussi fournir des indications précieuses pour l'adaptation du dispositif actuellement retenu.

Telle est la raison pour laquelle on a pris en compte dans ce rapport une double fonction de l'évaluation : fournir les éléments d'un jugement en vue d'éventuelles modifications de la loi en 1992, mais aussi suivre en continu la mise en place du dispositif afin de favoriser son amélioration et de permettre aux différents partenaires (administrations, élus, travailleurs sociaux, associations...) de construire un espace commun de travail et de débat.

On se souviendra, à la lecture de ce rapport, qu'il ne s'agit ici que de proposer hypothèses et suggestions à la Commission d'évaluation du RMI, dans l'hypothèse où le Gouvernement accepterait sa création ⁽¹⁾. C'est cette instance qui, dès ses premières réunions, statuera sur son organisation et ses méthodes de travail. Ce rapport a pour objet d'éclairer les questions qu'elle aura à traiter et de prévoir les instruments qui lui seront nécessaires.

(1) Le gouvernement a en effet accepté cette approche et une commission nationale d'évaluation du RMI a été officiellement créée le 14 septembre 1989. Elle est présidée par M. Pierre Vanlerenberghe. Huit autres membres la composent : M^{mes} Hélène Gisserot, Nicole Questiaux et Marie-Thérèse Join-Lambert ; MM. Xavier Greffe, Gabriel Oheix, Hervé Seyriex, Bernard Rodenstein et Patrick Viveret. Son rapporteur général est M. Patrice Sauvage (voir décret en annexe 4).

Chapitre 1

Enjeux du RMI et de son évaluation

On présentera d'abord ici les enjeux du RMI. Puis c'est au regard de ces enjeux que l'on définira les priorités de l'évaluation qu'il convient de mener (cf. chapitre 2).

A s'en tenir au premier article du projet de loi, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale, le RMI est « l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté ». On ne saurait cependant oublier que le projet de loi porte la trace des interrogations et des débats qui ont marqué sa genèse et qui laissent donc ouvertes plusieurs questions quant à sa portée et à sa signification.

Un élément d'un dispositif de lutte contre la pauvreté

Le RMI se présente d'emblée comme une mesure complexe ; son instauration correspond en effet à une triple préoccupation : apporter à la pauvreté une réponse — en termes de revenu et d'insertion — qui ne serait pas purement assistancielle, sans remettre en question les dispositifs de protection sociale et la structure des salaires, favoriser enfin une prise en charge largement déconcentrée et pour partie décentralisée des formes d'exclusion.

Le RMI aborde assurément les situations de pauvreté sous l'angle de l'insuffisance des ressources, et par là même dans une perspective qui tend à homogénéiser d'une certaine façon les diverses populations qu'il entend prendre en charge. Il procède cependant d'une approche de la pauvreté qui déborde cette seule dimension monétaire et qui *reconnaît de ce fait l'hétérogénéité des situations* : s'il comporte une allocation, il lui associe une démarche d'insertion — sociale ou professionnelle — ainsi que des droits connexes tels que l'affiliation à l'assurance maladie et l'accès aux prestations logement ; surtout, il est explicitement proposé comme une mesure devant s'inscrire dans un ensemble plus large et en particulier dans toute une gamme de moyens de lutte contre l'exclusion dans les domaines de l'éducation, de la formation, de l'emploi, de la santé et du logement, etc.

Le RMI est une *mesure complétive et non substitutive*. Il vient s'ajouter aux formes de protection sociale existantes, du moins pour celles qui relèvent de la solidarité nationale : seul le système d'aide sociale locale et départementale — et cela encore sous certaines limites — se trouve directement

restructuré par son instauration, et le caractère différentiel de l'allocation RMI manifeste clairement cette volonté complétive. En étant par ailleurs calculé de telle façon qu'il n'autorise pas un niveau de vie comparable à celui que confère le SMIC, il se présente comme un minimum d'existence n'entraînant pas, directement du moins, de redéfinition des mécanismes de régulation de la rémunération du travail salarié. On peut voir dans cette conception complétive du RMI la reconnaissance de l'efficacité de certaines allocations (prestations familiales ou aides au logement) quant à la limitation de la pauvreté monétaire.

Le RMI entend enfin mobiliser très largement les acteurs susceptibles d'être impliqués dans la lutte contre l'exclusion ; et il entend les mobiliser à travers des *procédures décentralisées*, reconnaissant ainsi un rôle important aux collectivités territoriales. Ce faisant, en particulier à travers la création des commissions locales et départementales d'insertion, il contribue à la recomposition des dispositifs d'intervention sociale, même s'il est apparu à certains en retrait par rapport à la décentralisation. Ainsi, analyser en détail les disparités locales de la mise en œuvre du RMI devrait conduire à deux résultats complémentaires : d'une part, favoriser une analyse comparative des résultats observés en partant de la diversité des contextes et des formes de gestion locales du dispositif, d'autre part, éclairer le débat sur un éventuel renforcement à terme de la décentralisation du RMI.

Les caractéristiques ainsi définies impliquent deux conséquences majeures quant à la méthode d'évaluation des effets du RMI :

— en premier lieu, le bilan du RMI sera inévitablement un bilan de l'ensemble de ses composantes et de leur articulation effective dans des contextes locaux donnés et pour des populations sociologiquement différenciées ; corrélativement, on ne saurait isoler ces effets de ceux des dispositifs de protection sociale et d'intervention sociale dans lesquels l'ensemble est imbriqué : ainsi, une partie au moins des ménages pris en charge au titre du RMI ne devront à celui-ci qu'une part de leurs ressources et des modalités de leur insertion (ou du maintien dans leur exclusion) ;

— en second lieu, on ne saurait se limiter à examiner les effets du RMI pour les seules populations qui y auront accès : au contraire, on devra d'une part envisager les effets de son instauration en termes de recomposition des interventions sociales dans le domaine de l'insertion (et cette recomposition pourra par là même affecter d'autres populations) ; et on devra d'autre part s'interroger sur les possibles effets du RMI sur le système de protection sociale, dont on peut penser que l'évolution sera inévitablement influencée par l'existence de ce nouveau « filet de sécurité », même si l'option de la loi n'est pas de faire de ses principes constitutifs le ferment d'une restructuration de ce système.

Zones d'incertitude et questions ouvertes

En présentant très succinctement le RMI, on a souligné la complexité qui résulte de l'ampleur des ambitions affichées. Cette complexité apparaît cependant encore plus grande, si l'on considère les imprécisions qui font peser des incertitudes sur certaines dispositions de la loi, ainsi que les questions controversées auxquelles renvoient la genèse du texte et les diverses prises de positions qu'il a suscitées.

- Les imprécisions de la loi ont été notées à diverses reprises ; elles tiennent à la fois au renvoi vers le pouvoir réglementaire de la définition de plusieurs éléments du dispositif, et aux marges d'appréciation et d'initiative que celui-ci accorde aux acteurs chargés de sa mise en œuvre. Il en est ainsi par exemple des conditions d'application du RMI aux populations non salariées, des modalités concrètes de prise en charge des sans-abris, de l'application des mesures de tutelle, ou encore des possibilités de cumul du RMI et de certaines ressources ; il en est ainsi surtout du contenu même de l'insertion sociale et professionnelle envisagée et des conditions dans lesquelles sera élaboré, agréé et contrôlé, le contrat d'insertion.

- Il faut également souligner les ambiguïtés qui témoignent de la diversité des points de vue qui se sont exprimés lors de la préparation et l'adoption des textes. Pour l'essentiel, ces ambiguïtés concernent trois points : les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales, la nature du lien entre allocation et insertion (débat sur la notion de « revenu », de « contrat » et de « contrepartie », et corrélativement sur les effets « pervers » éventuels du RMI en termes de désincitation au travail), enfin la relation entre les principes du RMI et les réflexions sur la déconnexion de l'emploi et du revenu dans les sociétés industrielles (référence à l'allocation universelle) ; on peut y ajouter un quatrième point — de débat plutôt que d'ambiguïté — qui est celui de l'exclusion de certaines catégories de population du champ d'application de la loi.

Les discussions relatives à ces différents éléments attestent de l'existence de représentations concurrentes de ce que sont la pauvreté et la solidarité ; les ambiguïtés qui en résultent traduisent les inévitables compromis qu'entraîne la définition d'une politique, surtout quand elle s'applique à des réalités mal connues (fluctuations quant au dénombrement des effectifs concernés), et quand elle se propose d'anticiper sur des comportements sociaux (problématique de la désincitation et de la contrepartie), ou encore quand elle met en question les principes du lien social. En ce sens, les ambiguïtés désignent précisément les enjeux majeurs du RMI.

C'est dire que l'évaluation du RMI se doit d'attacher la plus grande importance à ces questions : non seulement en examinant les conditions dans lesquelles les zones d'incertitude seront — en droit ou en fait — éliminées mais aussi en repérant la rémanence dans les dispositions réglementaires et dans les pratiques institutionnelles qui seront effectivement mises en œuvre, de philosophies d'inspiration contradictoire et en éclairant les débats évoqués ci-dessus par l'analyse empirique des situations rencontrées.

Au terme de cette première analyse, on peut dire que l'instauration du RMI représente — de fait — une définition officielle d'un seuil de pauvreté. Ce n'est pas la moindre des innovations du dispositif ; elle peut sembler cependant quelque peu étrange, si l'on admet que la fixation de son montant et des principes de sa modulation selon les charges familiales (notion de ménage, et pondération des unités de consommation) a sans doute dû beaucoup dans un premier temps à l'attrait et à la portée médiatiques des chiffres ronds, dans un second temps à un jeu complexe d'arbitrages : à dire vrai, tout seuil est discutable, ou du moins conventionnel, et les débats parlementaires relatifs à la prise en compte des charges de logement par référence explicite au niveau de vie d'un salarié rémunéré au SMIC ont assurément compliqué le seuil initialement avancé. Mais du fait précisément de cette référence au SMIC, le nouveau seuil semble avoir gagné en légitimité et en capacité pratique à se figer en seuil officiel. L'un des enjeux de l'évaluation du RMI devient dès lors de confirmer ou d'infirmer cette cristallisation mi-administrative, mi-médiatique d'une représentation de la pauvreté et de sa mesure.

En résumé, la politique du RMI est à la fois ambitieuse et encore indécise.

Cette politique est ambitieuse par son existence même, qui vaut reconnaissance de l'ampleur de la pauvreté et du coût d'un effort de solidarité, même si elle laisse subsister des exclusions ; elle est ambitieuse par les objectifs qui la sous-tendent — la suppression de l'exclusion — et par les formes d'accompagnement qu'elle appelle — la mobilisation des acteurs sociaux.

Elle est encore indécise en raison :

- de la superposition des représentations de la pauvreté que l'on peut y repérer et qui ne correspondent pas toujours à la pluralité des situations de pauvreté qu'elle aura de fait à prendre en charge ;
- de l'oscillation entre une logique du droit et une logique de la prestation conditionnelle qui caractérise le lien qu'elle établit entre revenu et insertion ;
- de son extrême sensibilité aux normes et aux pratiques qu'adopteront les acteurs chargés de sa mise en œuvre.

On est loin d'une mesure simple, qui ne serait définie que nationalement et qui se prêterait à une application indifférenciée : on peut au contraire s'attendre à des situations variant selon les contextes locaux, et à une appropriation très inégale du dispositif par les acteurs appelés à y participer. On est loin également d'une mesure mettant en jeu des enchaînements et des causalités qui seraient simples : « l'insertion ne se décrète pas » dit l'exposé des motifs de la loi, et l'on ne dispose pas des savoirs ou des savoirs-faire qui garantiraient la maîtrise des processus recherchés. On est loin, enfin, d'une mesure qui s'articulerait spontanément avec les principes de la protection sociale et de l'action sociale et l'on peut dès lors s'attendre à ce que son instauration ait un effet de résonance allant bien au-delà de ses effets immédiats sur les situations de pauvreté.

C'est là précisément ce qui fait la nécessité et la portée de l'évaluation du RMI.

Chapitre 2

La démarche d'évaluation du RMI

« Evaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres » ⁽¹⁾. Appliquée au RMI, cette définition, si elle soulève des problèmes méthodologiques, suggère une démarche d'ensemble ; on peut y distinguer trois étapes successives : en premier lieu, l'identification concrète de la politique examinée, c'est-à-dire la traduction en termes opérationnels de l'objet construit lors du repérage des objectifs ; en second lieu l'approche et l'appréciation de ses effets ; enfin l'interprétation des effets par rapport aux objectifs assignés par la loi.

En ce cas précis, puisqu'il s'agit d'engager l'évaluation parallèlement à la mise en œuvre effective du RMI, la première étape suppose d'observer et de rendre compte des conditions de cette mise en œuvre. La deuxième étape suppose de reconnaître et inventorier les effets du RMI, la troisième de les interpréter.

Observer et apprécier les conditions de mise en œuvre du RMI

Etant données les caractéristiques du RMI, on ne saurait se limiter à un pur enregistrement du dispositif (montée en charge de la prestation, délais et files d'attente, constitution des commissions d'insertion, structuration de l'offre d'insertion venant accompagner l'attribution des allocations). Ce qui doit attirer en priorité l'attention, ce sont les effets et les modalités selon lesquels la mise en œuvre du RMI viendra lever les imprécisions ou reproduire les divergences de conception repérées dans les textes. Corrélativement, ce sont aussi les conditions dans lesquelles s'opère l'articulation effective du RMI avec le système de protection sociale et les dispositifs d'insertion ; il faut y ajouter la mobilisation des acteurs et des moyens appuyant le montage du RMI. C'est cette identification qui permettra d'approcher les coûts d'ensemble de la mesure (coûts directs et induits).

L'évaluation doit donc à la fois porter sur *la situation nationale* — en s'informant du contenu des décrets et circulaires qui sont autant de façons plus ou moins normatives d'orienter l'application de la loi, approche globale

(1) Rapport Deleau, « Evaluer les politiques publiques », Commissariat Général du Plan, Documentation Française, 1986.

des populations prises en charge et des coûts afférents — mais aussi et surtout sur les *situations locales*, qui sont le niveau où le RMI prendra forme concrète : engagement des institutions, organisation de l'information et de l'accueil des ayants droit, définition des programmes départementaux d'insertion, etc.

Ces analyses seront dans une large mesure qualitatives et elles pourront s'étendre sur les trois années de l'évaluation. Elles devraient aider en particulier à repérer des disparités régionales, départementales, infra-départementales — et selon les caractéristiques socio-économiques des contextes locaux ⁽¹⁾, mais aussi selon les caractéristiques des institutions concernées — et à préciser le degré de mobilisation des diverses catégories d'acteurs (élus, CCAS, travailleurs sociaux, autres intervenants...). Elles devraient également permettre de constater comment sont empiriquement résolus les problèmes techniques ou les choix politiques qui étaient à l'origine des incertitudes relevées ci-dessus : quel est le rythme d'entrée dans les droits ? Qu'en est-il concrètement de la domiciliation des sans-abris par exemple ? Comment sont déterminées les périodes de référence des ressources, surtout quand il y a modification des structures familiales ? Selon quelles procédures les ressources sont-elles contrôlées ? Qu'en est-il des voies de recours ? Comment sont établis les dossiers ? Sans doute s'agit-il là d'un inventaire largement descriptif. On peut cependant penser que cette observation approfondie — qui pourrait privilégier quelques sites ou zones pilotes — pourra, au terme de l'évaluation, éclairer le législateur sur les difficultés rencontrées. Ce suivi pourrait ouvrir par ailleurs une occasion privilégiée d'associer des groupes d'« usagers », au moins au niveau local. Au-delà de leur portée descriptive les observations effectuées devraient en outre être de véritables analyses qualitatives. Elles contribueront ultérieurement à la saisie des effets du RMI, en spécifiant le contenu effectif des politiques au regard desquelles se posera la question des effets : si par les effets on présuppose une hypothèse de causalité c'est bien par rapport à un contexte local précis que les effets devront être examinés (un bassin d'emploi, un marché du logement, un tissu institutionnel, une ou des populations) : c'est en effet sur fond de ce contexte que les « échecs » ou les « succès » de la mesure pourront être désignés comme tels.

Enfin à l'échelle nationale comme à l'échelle locale, l'évaluation du RMI peut apparaître comme un moyen de contribuer à une meilleure *connaissance des situations de pauvreté*. De fait, cette connaissance est aujourd'hui très limitée, et un travail scientifique à partir, notamment, des fichiers constitués pour la gestion du RMI est de nature à favoriser l'analyse des caractéristiques socio-démographiques et socio-professionnelles des ménages aidés — à un moment donné, mais aussi dans le temps — ce qui alimenterait la compréhension des processus de précarisation ou de désinsertion. Une telle étude peut au demeurant contribuer à étayer la définition des priorités des programmes locaux d'insertion et constituer la base indispensable à partir de laquelle seront examinés les effets du RMI. On ne saurait cependant trop insister sur la nécessité de ne pas s'en tenir à des approches

(1) Le cas des DOM-TOM appelle une analyse tout à fait spécifique.

trop étroitement catégorielles, et corrélativement sur l'opportunité d'un affinement des différenciations sociologiques des populations : il est vraisemblable que le critère des ressources va exclure du RMI des ménages pourtant bien proches sociologiquement d'une partie de ceux qui en bénéficieront (ménages où l'on trouve une allocation de solidarité spécifique, ou une solvabilisation par les prestations familiales) ; a contrario, ce même critère conduit à réunir momentanément dans un même dispositif des ménages dont les trajectoires peuvent être sensiblement distantes les unes des autres.

Reconnaître les effets du RMI

Par prudence on parle ici de reconnaître les effets plutôt que de les mesurer : si la réflexion a assurément progressé quant aux possibilités de conduire des approches quantitatives des effets du RMI, nul doute qu'il soit nécessaire de poursuivre les discussions sur ce point, en particulier concernant les méthodes selon lesquelles pourront être exploitées au mieux les bases de données directement issues de la gestion du dispositif (enregistrement des allocataires, à la fois pour le volet prestation et pour le volet insertion ?) ou encore les grandes enquêtes statistiques menées par ailleurs. Au demeurant une partie de l'année 1989 devrait être consacrée à l'affinement méthodologique de l'approche des effets, en s'appuyant autant que de besoin sur des analyses qualitatives associées à l'observation des conditions de mise en œuvre du RMI. L'année 1989 sera utilisée, en outre, pour préciser les questions de mesure soulevées par l'instauration du RMI : ce n'est en effet qu'au vu des différents dossiers-types et des textes réglementaires que ces questions pourront être concrètement abordées (voir en annexe, les indications sur les informations nécessaires pour évaluer le dispositif).

Pour la commodité de l'analyse on distinguera les effets directs du RMI sur les situations de pauvreté — des effets indirects — à plus ou moins long terme — sur les politiques publiques.

Les effets du RMI sur les situations de pauvreté

Le RMI propose à la fois d'apporter des moyens monétaires — montant minimum de ressources nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires — et d'amorcer ou d'étayer, selon les cas, un parcours d'insertion. L'évaluation du RMI devra donc tenir compte à la fois des effets immédiats (telle l'amélioration des ressources, par exemple) et des effets différés (portée à long terme).

Pour ce qui est des effets du RMI sur la situation des ayants droit, avant toute étude du parcours de ceux-ci, il faut s'interroger sur *l'amélioration de leur statut*. Le dispositif les sécurise-t-il, et ce faisant leur permet-il de reprendre souffle ? Ou au contraire y-a-t-il un effet de « stigmatisation » ? Combien de temps reste-t-on dans le dispositif et comment en sort-on ? (Si c'est vers un emploi, de quel type est-il ? Est-ce vers un autre dispositif — de formation par exemple — ou vers une autre prestation — accès au minimum vieillesse ou à l'allocation adulte handicapé, par exemple) ? Connaît-on des « séquences » RMI, avec phénomènes d'allers et retours (problèmes saisonniers, chômage récurrent ou autres ?). Y-a-t-il consolidation des acquis (lesquels) ?

Dans la mesure où le RMI entend contribuer à l'insertion des ménages pris en charge — et à une insertion dont ceux-ci seront des acteurs — l'évaluation devra examiner le *contenu et la portée des parcours d'insertion* ainsi permis.

C'est assurément là une tâche difficile, et pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, la notion d'insertion demeure encore assez vague et il conviendra de s'en donner une définition opératoire au travers de l'examen d'un échantillon des contrats d'insertion notamment ;

- en deuxième lieu, l'expérience des programmes en direction des jeunes ou des chômeurs de longue durée montre qu'un processus d'insertion implique la durée et n'est pas forcément linéaire, de telle sorte qu'il est nécessaire d'apprécier les conditions dans lesquelles se recouvrent la temporalité propre à l'inscription dans le dispositif RMI et celle propre au processus d'insertion lui-même ; on doit alors distinguer un « parcours d'insertion », associé à l'attribution du RMI (par exemple un ou des stages de formation), et la trajectoire individuelle ou familiale d'ensemble dans lesquels ce parcours prend place et où il n'est qu'un segment ; ce segment peut de surcroît ne pas être le plus déterminant pour l'insertion (par exemple, si au moment où le stage est proposé le ménage se trouve confronté à des problèmes de mobilité résidentielle ou de recomposition familiale) ;

- en troisième lieu, l'insertion s'opère toujours dans des contextes concrets — un espace résidentiel, un marché de l'emploi — et elle dépend toujours au moins autant de ce contexte que de l'évolution des conduites, des dispositions ou des qualifications des personnes considérées.

Dans la mesure où le RMI se présente comme *une garantie de moyens convenables d'existence* et où il affiche en conséquence des seuils de revenus, il conviendra de vérifier ses effets sur le niveau de consommation des intéressés (études de budget de consommation, tant au plan national que local). Ceci est d'autant plus nécessaire que les niveaux retenus pour le RMI peuvent être assimilés, dans les faits, à l'existence d'un quasi-seuil de pauvreté. De façon générale des études territorialisées fines seront nécessaires pour apporter au législateur toutes les informations nécessaires (en fonction des disparités régionales, selon l'appartenance à la société urbaine ou rurale, etc.) au moment où celui-ci se posera la question d'éventuelles modifications de la loi.

Compte tenu, d'une part des effets redoutés de télescopage avec le SMIC, d'autre part des problèmes soulevés par la gestion simultanée des aides au logement, il faudra également vérifier si les seuils retenus s'avèrent être les plus opératoires ? Y-a-t-il ou non risque, souvent mis en avant, de désincitation au travail ? Les aides au logement attribuées suffiront-elles à solvabiliser les ménages ? Au prix de quelles adaptations et de quelles actions complémentaires ? Par ailleurs, l'amélioration apportée au niveau des ressources permettra-t-elle d'apurer des problèmes antérieurement cristallisés (endettement des ménages pour le logement ou pour d'autres postes ; endettement structurel ou conjoncturel) ? Sinon, convient-il de l'assortir d'autres mécanismes pour ce faire, et dans ce cas lesquels (appréciation de l'action des fonds d'aide au relogement ou aux impayés de loyer, par exemple) ?

Il convient enfin d'essayer de cerner *les situations de pauvreté non couvertes par le RMI*. Cette catégorisation par trop générale recouvre plusieurs types de situation :

- les demandes d'aide non prises en compte après examen des dossiers (des phénomènes d'interprétation restrictive des conditions d'accès ou de dissuasion clandestine étant manifestement à redouter selon les sites et les clientèles) ;
- les personnes radiées pour « rupture de contrats » (incidents dans l'action d'insertion, suspensions, les contentieux existants) ;
- les ayants droit éventuels qui ne se font pas connaître des services (par ignorance, par refus, etc.) ;
- les personnes se trouvant en situation problématique du fait, par exemple, de la modification de la composition du foyer ou du changement de domicile ;
- les personnes évincées d'entrée de jeu du champ de l'aide, selon les termes de la loi (certaines catégories d'étrangers par exemple, ou certaines tranches d'âge).

Quel est le devenir de ces différentes populations ? Voit-on se recréer des situations de précarité plus extrêmes, sans « filet de sécurité » ? Ou au contraire d'autres aides, mises en œuvre nationalement ou localement, viennent-elles éponger les difficultés ?

On ne saurait sous-estimer les difficultés méthodologiques d'une approche de ces situations d'exclusion, notamment sur le plan statistique : les réflexions du groupe de travail constitué au Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) ont souligné les multiples obstacles de l'approche quantitative des situations de pauvreté ; on peut cependant envisager dans le prolongement de ces réflexions des exploitations secondaires d'enquêtes d'une certaine envergure, tels l'enquête « situations défavorisées » ou le panel lorrain. Ces analyses quantitatives devront bien entendu distinguer les exclusions de droit et de fait, et tenir compte des délais qui marqueront la montée en charge progressive du dispositif.

Les effets du RMI sur les autres politiques publiques

Ceux-ci doivent être appréciés tant au niveau national qu'à des niveaux territoriaux plus fins, du point de vue à la fois de la protection sociale et des politiques sociales déconcentrées ou décentralisées.

En matière de *protection sociale*, il conviendra d'observer si le RMI s'articule correctement avec les autres mécanismes existants : permet-il un meilleur accès aux prestations ? Des contradictions ou des difficultés apparaissent-elles ? Il conviendra en particulier d'examiner l'interaction du RMI avec les diverses formes de traitement du chômage, ainsi que la redéfinition de la participation à ces dispositifs des collectivités locales, des associations, des structures intermédiaires et des entreprises.

Parallèlement à cela, il conviendra d'examiner dans quelle mesure il y a ou non *recomposition des aides sociales* au niveau décentralisé (critères et barèmes d'attribution, durée, aides spécifiques/aide sociale à l'enfance notamment) ; ce mouvement éventuel correspond-il à un dynamisme accru, fait-il apparaître de nouvelles ruptures (en particulier, risque de polarisation sur le RMI au détriment d'autres catégories proches) ou de nouvelles dérives (risque de renvoi au RMI de populations pour lesquelles un soutien plus léger eût été suffisant) ?

Concrètement, cette question pourrait être abordée à travers l'étude de la réorientation qu'engageront les présidents des conseils généraux de leurs budgets départementaux d'aide sociale (allocations mensuelles d'aide à l'enfance en particulier) : ces aides seront-elles réorientées vers d'autres populations exclues du RMI ou viendront-elles pour tout ou partie abonder le RMI ? Par exemple là où il y a un fort endettement, ou nécessité de mesures d'accompagnement (garde des enfants nécessaire pour occuper un emploi, par exemple) ?

L'objectif déclaré de « mettre fin au processus d'exclusion et d'insérer à nouveau les bénéficiaires dans une vie sociale normale » appelle un regard à la fois sur la *politique d'insertion professionnelle stricto sensu (formation-activité)* et sur l'ensemble des *politiques sociales*. Si le RMI ne peut résoudre à lui seul le problème de la pauvreté, il peut être l'occasion pour les collectivités concernées de mobiliser différemment leurs efforts en matière de logement, santé, éducation, culture, etc. L'évaluation doit être ainsi l'occasion de porter un regard sur le caractère global des politiques alors mises en œuvre.

Il s'agit bien en effet d'une politique de solidarité nationale conduite dans un paysage politique et culturel fortement remanié par la décentralisation et le transfert de compétences ; le fonctionnement en concertation requis des différents acteurs apparaîtra comme révélateur des interactions ou des blocages institutionnels intervenus depuis 1982, et plus particulièrement de la capacité des différents responsables à concevoir et programmer des schémas d'intervention devant jouer simultanément sur différents registres. L'implication et la mobilisation des différents acteurs (élus, travailleurs

sociaux, associations caritatives), mais également autres organismes (ANPE, centres d'hébergement, organismes bailleurs, éducation nationale, etc.) sera précisément observée du point de vue des stratégies qui leur sont propres (aides d'urgence, secours alimentaire, etc.) et de leur capacité partenariale. On les référera également aux contextes locaux, tels que la typologie communale du CREDOC en autorise l'analyse.

Quant à *l'insertion professionnelle* elle-même, s'il convient en un premier temps d'effectuer, sur un certain nombre de départements au moins, le recensement des moyens et de l'ampleur de l'offre consentis, il ne faut pas négliger pour apprécier l'effort net global en direction de l'insertion d'étudier pour ces mêmes départements l'effort de la région (au titre de la formation professionnelle) et des CCAS, en comptabilisant également les actions entreprises par l'ANPE et l'AFPA. Là encore, la recherche de transversalité — concertation, interpartenariat — pourra se repérer de diverses manières (approche qualitative, trace dans les procédures de contrat de plan, etc.). Le secteur dit d'utilité sociale devra faire l'objet d'investigations particulières (entreprises intermédiaires, TUC, associations intermédiaires, PIL et PLIF) ; les différentes formules devront être étudiées pour voir en quoi elles se complètent, se concurrencent, se diversifient pour jouer un rôle d'amortisseur face aux difficultés des individus, de relance de l'initiative locale, ou de substitution d'emplois au détriment d'emplois stables. Comment sera appliqué dans les faits l'article 44 du projet de loi, qui prévoit que des organismes à but non lucratif pourront, en leur versant une indemnité modelée sur les PIL, utiliser des bénéficiaires du RMI ayant statut de stagiaires de la formation professionnelle ? Quant au contrat de retour à l'emploi (CRE), il conviendra de mesurer l'offre de travail et son évolution, le statut au regard de droit du travail des personnes concernées et les évolutions de clientèles qui peuvent apparaître.

Verra-t-on se dessiner un passage, pour certains au moins, vers une réelle formation qualifiante ? Quant à ceux qui connaissent les plus grandes difficultés d'insertion, des mécanismes d'accompagnement seront-ils réellement mis en œuvre au niveau local, afin d'éviter l'isolement ou le sentiment d'inutilité ?

Interpréter les effets du RMI par rapport aux objectifs assignés par la loi

La lutte contre la pauvreté

Il conviendra de vérifier les limites des définitions retenues par la loi et les décrets d'application, en rapprochant les dépenses théoriques autorisées par le RMI des dépenses effectives.

De même, les risques de désincitation au travail, de télescopage avec le SMIC devront être analysés compte tenu des seuils retenus.

En ce qui concerne les ayants droit, il conviendra d'analyser comment est ressenti le double mécanisme de l'allocation et de la démarche d'insertion, compte tenu de la grande hétérogénéité des populations concernées : pour certains, vécu comme un droit, le RMI n'apparaîtra sans doute pas comme dévalorisant et pourrait autoriser non seulement des démarches positives individuelles, mais aussi la participation à des mouvements collectifs : a contrario une certaine acception de la contrepartie pourrait reproduire les traditionnels jeux de rôle des pratiques assistancielles. On voit qu'en ce domaine il y a nécessité d'études qualitatives concernant les représentations des allocataires, les interactions concrètes dans lesquels ils sont engagés avec les professionnels et les institutions dispensant les aides : les analyses devront précisément faire la part de ce que les représentations doivent à l'homogénéité sociale et culturelle de la population et ce qu'elles doivent aux pratiques des institutions.

Enfin, il conviendra d'examiner la pertinence des dispositions prises pour évincer du champ de l'aide certaines populations (étrangers ou certaines classes d'âge), et d'apporter des éléments au débat qui s'est déroulé sur ces questions.

L'amélioration du dispositif d'aides publiques

Il conviendra d'observer si l'instauration du RMI conforte la relative inertie du système ou au contraire incite à un certain « toilettage » de celui-ci (harmonisation du RMI et des minima catégoriels, allocation pour parent isolé, allocation veuvage, minimum vieillesse, par exemple), voire à une restructuration plus profonde de celui-ci (modulation des prestations familiales, mécanismes d'indemnisation du chômage, etc.), étant entendu qu'en ce domaine les évolutions ne se font généralement pas brutalement. Il faut noter en effet que des mesures de revalorisation très « fines » de ces prestations ou indemnisations sont de nature à faire sortir du RMI une partie de ses ayants droit et infléchir mécaniquement la visibilité de la pauvreté qu'induit le RMI tout en diminuant par ailleurs le coût des actions d'insertion qu'il impose.

De même, en ce qui concerne l'insertion, l'analyse faite concernant la dynamique des acteurs, les blocages, les règles juridiques utilisées pourra apporter des éléments au débat lors d'une éventuelle adaptation de la loi. Elle devra notamment porter sur l'insertion envisagée à la fois d'un point de vue national (interférences ou complémentarité de l'insertion avec les autres dispositifs existants CLD, SRA, CRA, PIL, PLIF, TUC, etc. ; développement des emplois précaires ; déverrouillage du SMIC...) et de façon plus localisée — (formules innovantes, enrichissement de tel autre dispositif, type développement social des quartiers, contrat d'agglomération, futur contrat-ville, contrat enfance, etc.).

Apprécier les effets propres d'une politique, c'est se proposer de déterminer ce qui se serait passé si cette politique n'avait pas été mise en œuvre ou si c'est une politique différente qui l'avait été. C'est là bien évidemment une question décisive, qui renvoie à une analyse en termes de causalité. Méthodologiquement cette question est généralement résolue par le recours à des analyses comparatives (comparaison des situations avant et après exécution du programme, ou comparaison de situations où le programme a été engagé et où il ne l'a pas été) ou encore par le recours à la modélisation (lorsqu'on dispose de théories décrivant les mécanismes sur lesquels intervient la politique menée).

S'agissant du RMI, il est clair que l'usage de la modélisation est impossible, car l'on ne dispose pas d'une théorie univoque de la pauvreté, non plus que de la lutte contre l'exclusion, expliquant l'enchaînement des processus et des effets. La confrontation des sites, — où la mesure serait appliquée — et de sites témoins est également impossible, puisque la mesure prend effet sur l'ensemble du territoire. Pratiquement on est donc conduit à privilégier l'examen de situations avant/après la mise en œuvre du RMI (et pendant la mise en œuvre), en sachant que rares sont les travaux scientifiques portant sur des sites (communes, agglomérations ou départements) qui peuvent autoriser cette comparaison. Cette limitation des comparaisons possibles impose donc une vigilance accrue dans l'approche rigoureuse de l'incidence effective des programmes locaux : la variabilité des actions d'insertion, selon les différents territoires observés, peut en effet permettre de réintroduire certains éléments de comparaison.

Remarquons enfin qu'on ne peut tout évaluer. Le champ des effets possibles du RMI est sans doute beaucoup plus étendu que ne le laissent supposer les repères proposés ci-dessus ; ainsi peut-on imaginer des effets sur le rôle des solidarités familiales (plus large que la seule question de la cohabitation/décohabitation des jeunes), ou encore sur le développement du travail au noir, etc. Certaines de ces questions doivent être délibérément laissées aux initiatives d'une recherche plus fondamentale.

Enfin, évaluer implique de définir des priorités et l'on s'en est volontairement tenu ici aux effets susceptibles de se produire et d'être reconnus dans le délai de trois ans imparti à l'évaluation ; si l'on a retenu en outre quelques questions appelant une attention particulière dès l'instauration du dispositif, c'est pour permettre ultérieurement des analyses sur moyenne durée, concernant l'amélioration de la connaissance des situations et la performance des interventions publiques.

Les effets de cette politique ne vont pas tous apparaître dans le même temps, l'évaluation doit donc être conduite selon des moments différents : on s'efforcera tout d'abord de lever les incertitudes face aux réalités, puis on privilégiera l'observation à court terme, on étudiera enfin les effets à long terme de la politique du RMI. Se dégagent alors un certain nombre de questions prioritaires, du point de vue de l'évaluation :

— le RMI remplit-il (et comment) le rôle de « filet de sécurité » qui lui est généralement dévolu ? Quelles sont les différentes catégories d'allocataires

auxquelles s'adresse cette mesure ? Quelles sont les situations de pauvreté non couvertes, parce qu'elles sont exclues de droit ou de fait ?

— dans la mesure où la définition du RMI entend rompre avec une logique d'assistance ou de dépannage ponctuel, qu'en est-il concrètement de l'offre d'insertion qui accompagne le versement de l'allocation ? Qu'en est-il des parcours et des trajets d'insertion ?

— le RMI étant une allocation différentielle, quels sont les modes de vie autorisés par ces ressources ? Quelle est la structure de consommation des allocataires du RMI ?

— le RMI est présenté comme un élément d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté, impliquant des mesures d'accompagnement (santé, éducation, logement, etc.). Comment s'articuleront les stratégies des différents acteurs concernés et comment s'inscriront-elles au sein des politiques sociales locales ?

— le RMI vient compléter le système actuel de protection sociale. Quelles sont ses incidences sur les autres allocations et plus globalement sur l'ensemble du système ?

Chapitre 3

Les instruments d'observation

L'évaluation du revenu minimum d'insertion pourra s'appuyer, en premier lieu, sur les statistiques qui seront élaborées par le gestionnaire ainsi que sur un certain nombre d'enquêtes, de statistiques administratives et d'études déjà disponibles. Une exploitation spécifique de ces statistiques devra être complétée par le recours à des instruments d'observation mis en place à cet effet :

- organisation d'un réseau d'études de terrain sur des sites pilotes, dans le but d'analyser les effets du RMI sur ses allocataires d'une part et sur les autres politiques publiques d'autre part ;
- mise en place d'un panel d'allocataires permettant de connaître leur devenir à l'issue du versement du RMI et des actions d'insertion ;
- réalisation de recherches plus globales relatives à l'opinion publique face au RMI et à la pauvreté, aux interférences entre le RMI et le dispositif de protection sociale, aux processus d'insertion et à leurs incidences sur la régulation du marché du travail.

La séparation entre un aspect plus quantitatif de l'évaluation et un aspect plus qualitatif de celle-ci ne se justifie que par un souci de lisibilité de l'exposé. Ces deux aspects sont complémentaires et devront, de ce fait, être interprétés conjointement par les mêmes organismes (CERC et CREDOC principalement mais aussi centres de recherche universitaires, CNRS, associations et cabinets d'études).

Les statistiques nationales et leur utilisation par l'évaluateur

Les statistiques administratives propres au dispositif du RMI

Pour ses propres besoins d'analyse et de gestion et pour ceux du suivi de la Délégation Interministérielle au Revenu Minimum d'Insertion, la Caisse Nationale des Allocations Familiales intégrera dans ses fichiers des informations minimales nécessaires au paiement du RMI et un fichier exhaustif des allocataires sera constitué. Lors du paiement de l'allocation, les liquidateurs des Caisses d'allocations familiales enregistreront — comme ils le font pour

l'ensemble des allocations familiales mais sur un fichier séparé — un ensemble de données concernant chaque allocataire. Ces données seront ensuite transmises à un fichier central ⁽¹⁾. Très prochainement, les informations qui seront demandées aux allocataires de même que le plan de codage des questionnaires seront précisés définitivement. Il est d'ores et déjà vraisemblable que figureront dans ce fichier des informations relatives aux différentes caractéristiques socio-démographiques des allocataires du RMI : âge, sexe, nationalité ⁽²⁾, situation maritale, activité professionnelle éventuelle, revenus du ménage, situation au regard du logement, nombre et âges des personnes de moins de 25 ans vivant au foyer, situation au regard des pensions alimentaires.

Si ce n'était pas le cas ou si des données complémentaires pouvaient être recueillies par les Caisses d'allocations familiales, il conviendrait alors d'envisager avec la Délégation Interministérielle au RMI, la Caisse nationale des allocations familiales et l'instance chargée de l'évaluation la possibilité de mettre en place des fichiers spécifiques comprenant un nombre plus étendu d'informations mais ne portant que sur un échantillon représentatif de la population des allocataires du fichier exhaustif.

Il est actuellement prévu que le fichier exhaustif puisse être opérationnel en mars 1989 et actualisé en juin 1989 avec, par la suite, une périodicité d'actualisation semestrielle. Parallèlement, seront élaborés des tableaux de bord mensuels mais ils ne comprendront qu'un nombre très limité d'informations indispensables pour que le gestionnaire puisse analyser la montée en charge du dispositif.

Parallèlement, au sein des Commissions locales d'insertion des dossiers relatifs aux contrats d'insertion et à leurs déterminants seront remplis par les travailleurs sociaux. Des discussions concernant l'élaboration d'une fiche homogène sur l'ensemble du territoire sont actuellement en cours entre le Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale (Direction de l'action sociale, Service des Etudes, de la Statistique et de l'Information), Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Délégation à l'emploi, Service des Etudes et de la Statistique), la Caisse nationale des allocations familiales et la Délégation Interministérielle au revenu minimum d'insertion. Le contenu de cette fiche éventuelle, ses conditions de remontée au niveau national, l'organisme susceptible de traiter ces fiches ne sont pas définis à l'heure où ce rapport est écrit.

Si la création de ce fichier sur l'insertion des bénéficiaires du RMI ne pouvait se concrétiser, il faudrait alors envisager de mener des enquêtes auprès d'un nombre important de Commissions Locales d'Insertion afin de cerner notamment les conditions de mise en œuvre du RMI (durée du contrat d'insertion, type de contrat d'insertion, renouvellement éventuel, parcours administratif des ayants-droit avant et après acceptation de leur

(1) CERTIAM de Nice.

(2) Pourront être identifiés les individus de nationalité française, les ressortissants de la C.E.E. et les ressortissants d'Etats ayant signé des conventions bilatérales avec la France.

dossier) mais aussi les caractéristiques et les itinéraires des allocataires en matière d'insertion.

Le dispositif concernant le paiement du RMI est actuellement plus précis que celui relatif au traitement de l'insertion mais il faut tenir compte du fait que, dans le temps, le paiement de l'allocation précédera la mise en place des contrats d'insertion.

Les autres sources statistiques mobilisables pour l'évaluation

Différentes enquêtes et statistiques administratives — mentionnées ci-après — seront utiles à l'évaluation du RMI. Le rapport qui sera remis, fin 1988, par le groupe de travail « Systèmes statistiques sur la pauvreté-précarité » du Conseil National de l'Information Statistique fera le point sur l'ensemble de ces sources statistiques et sur les améliorations qui pourraient y être apportées pour mieux cerner l'état de la pauvreté en France ⁽¹⁾. Ces différentes statistiques seront notamment exploitées par le Centre d'Etudes sur les Revenus et les Coûts à qui, sur avis du CNIS, a été confiée la réalisation d'un constat périodique sur l'ampleur et la nature des situations de précarité-pauvreté en France ⁽²⁾; constat qui devrait être d'une grande utilité pour les évaluateurs du RMI.

- *L'enquête « revenus fiscaux »* (la dernière a été réalisée d'après les déclarations de 1985 et les premiers résultats sont disponibles) et *l'enquête « budgets des familles »* (la dernière a été réalisée en 1985 et ses résultats sont disponibles) constituent des éléments importants du système statistique sur la pauvreté. Un appariement est prévu entre l'enquête « revenus fiscaux » — et l'enquête « budgets des familles ». Les premiers résultats seront disponibles fin 1989 avec une priorité pour ceux relatifs aux bas revenus. Une exploitation spécifique devrait permettre d'analyser le « panier de la ménagère pauvre » : donnée importante quant à la détermination du montant du RMI et à l'utilisation de cette allocation.

- *L'enquête emploi* effectuée chaque année à partir d'un échantillon (1/300^e) renouvelé par tiers chaque année, porte notamment sur l'activité professionnelle, la recherche d'un emploi, le niveau de la formation et éventuellement l'activité professionnelle un an avant l'enquête pour les personnes interrogées pour la première fois ; elle comporte aussi certains renseignements au niveau du ménage. La transmission de l'enquête emploi à l'UNEDIC permettra de disposer d'une exploitation annuelle très complète concernant le chômage et certaines populations telles que les *chômeurs*

(1) Le rapport intermédiaire est d'ores et déjà disponible. Le Commissariat Général du Plan a participé aux travaux de ce groupe et parmi les recommandations qui seront adressées au CNIS figurera la constitution d'un groupe de travail sur les indicateurs de pauvreté s'appuyant sur le rapport du C.G.P. sur les politiques sociales transversales.

(2) La périodicité n'a pas encore été définie mais le premier rapport devra être remis fin 1990.

non indemnisés. Parallèlement, les statistiques administratives et les études propres à l'ANPE et à l'UNEDIC compléteront ces données sur le chômage. Des questions spécifiques aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion pourraient être insérées dans l'enquête emploi et dans les statistiques de l'ANPE et de l'UNEDIC. Ces données pourraient apporter des informations intéressantes — bien que relativement globales — sur le type d'insertion des allocataires, leur niveau scolaire, les derniers emplois occupés, la durée du chômage. Elles devraient être complétées par l'analyse des fiches des commissions locales d'insertion, soit par exploitation du fichier national s'il est créé, soit le cas échéant par enquête auprès d'un échantillon de CLI.

- Le panel socio économique lorrain a été mis en place il y a trois ans par l'ADEPS de l'Université de Nancy ⁽¹⁾ avec l'appui de la Direction régionale de l'INSEE. Il permet de suivre au cours du temps les conditions de vie et les trajectoires d'un échantillon de 2 650 individus représentatifs de la population lorraine. Des comparaisons sont possibles avec la Belgique et le Luxembourg où des panels analogues (mais de taille supérieure) ont été mis en place. L'analyse de l'enquête « situations défavorisées » et l'exploitation secondaire du « panel lorrain » devraient permettre de répondre à une partie des questions relatives aux exclus du revenu minimum d'insertion ⁽²⁾.

- L'enquête « aspirations des Français », menée deux fois par an par le CREDOC auprès d'un échantillon de 2 000 individus représentatifs de la population française, comprend des questions sur les représentations des Français sur la pauvreté et les politiques sociales. Il conviendra que ces questions soient maintenues dans les années à venir.

- Enfin, certains systèmes statistiques administratifs pourront fournir des informations indirectes sur la pauvreté (expulsions pour impayés de loyers, coupure de courant pour impayés, etc.) : il s'agit principalement des statistiques des organismes HLM et autres bailleurs sociaux, de l'EDF et du Ministère de la Justice.

L'utilisation des statistiques en vue de l'évaluation du RMI

Les statistiques de gestion du RMI seront précieuses pour assurer les données de cadrage de l'évaluation. Mais il est probable que l'organisme chargé de la gestion du fichier national des allocataires n'assurera pas tous les croisements statistiques et les analyses nécessaires aux évaluateurs. Aussi est-il souhaitable que ce fichier leur soit facilement accessible pour la réalisation d'exploitations complémentaires et pour la construction d'échantillons représentatifs d'individus ou de zones qui serviront de base aux

(1) Groupe d'analyse dynamique des effets des politiques sociales (CNRS/Université de Nancy II) dirigé par Jean-Claude RAY.

(2) Il faudrait aussi que les dossiers de demande soient conservés pendant plusieurs années.

enquêtes de terrain. Cette possibilité d'accès à des fichiers rendus anonymes existe déjà à la CNAF. Compte tenu des échéances qui sont celles de l'évaluateur, il sera important que l'accès à ces fichiers puisse être rapide et facile. Conjointement, il conviendra de traiter les différentes enquêtes et statistiques administratives mentionnées ci-dessus dans l'optique de l'évaluation du RMI.

L'ensemble de ces statistiques demandera donc des traitements et des analyses spécifiques qui devront, pour respecter l'indépendance des évaluateurs, être réalisés par des organismes différents de ceux qui sont directement impliqués dans la mise en œuvre du RMI. *Le choix de l'organisme (ou des organismes) qui auront la responsabilité de ces traitements reviendra à l'instance chargée de l'évaluation.* Compte tenu de son expérience dans ce domaine ⁽¹⁾ et du constat périodique de la situation de la pauvreté et de la précarité en France que lui a demandé le CNIS, cette mission pourra être confiée au CERC pour l'aspect global et national.

Une interprétation tenant compte des disparités spatiales pourra être confiée au CREDOC ⁽²⁾ sur la base des typologies « socio-spatiales » qui sont issues d'analyses fines des fichiers de recensement permettant d'apprécier les ressemblances ou les diversités sociales des différentes communes françaises. Ces typologies ont déjà été appliquées à l'étude des sites concernés par le programme de développement social des quartiers. A la demande du Commissariat Général du Plan, le CREDOC travaille actuellement à compléter la typologie élaborée à partir des données du recensement par des données issues des fichiers de la CNAF, de l'éducation nationale, etc. On pourra ainsi analyser les liens entre le nombre et les caractéristiques des allocataires du RMI dans chaque zone et le profil socio-économique de la zone. Ceci apportera aussi des éléments d'information qui aideront à apprécier si les évolutions, plus ou moins favorables dans la situation des allocataires constatées d'un site à l'autre, semblent d'abord dues à des facteurs structurels et à des évolutions économiques globales ou découlent directement des politiques d'insertion mises en place.

Les instruments complémentaires indispensables à l'évaluation

Les travaux d'études de terrain

De nombreuses questions qui se posent à l'évaluateur (voir première partie) resteraient sans réponse si l'on se limitait à l'exploitation de statistiques nationales et à la mise en place d'un panel d'individus. Des approches plus

(1) Voir annexe bibliographique.

(2) Voir annexe bibliographique.

qualitatives et monographiques sont nécessaires pour analyser les conditions de mise en œuvre du RMI au niveau local, ses effets sur les bénéficiaires et leur consommation ainsi que ses effets sur la recomposition des politiques sociales, l'évolution du travail social, les relations entre les différents acteurs locaux du dispositif, les conditions d'attribution d'autres prestations, les effets induits sur les autres dispositifs d'insertion...

Plusieurs recherches sur la pauvreté et les politiques sociales destinées à y répondre ont été réalisées par le CERC et le CREDOC ⁽¹⁾. A ce titre, ces deux organismes devront occuper une place importante dans le dispositif d'évaluation du RMI. Il faut aussi mentionner sur ces sujets les rapports du Commissariat Général du Plan sur l'évaluation des politiques publiques et sur les politiques sociales transversales ainsi que les nombreux ouvrages et recherches réalisés sur ces thèmes ⁽²⁾. C'est pourquoi, dans la mesure où le dispositif d'évaluation ne pourra être opérationnel immédiatement, il sera important que les équipes de recherche impliquées dans ce dispositif puissent s'appuyer sur ces informations et ces réflexions préalables.

Il conviendra donc de constituer un échantillon de sites sur lesquels des travaux sur des thèmes proches sont déjà capitalisés, qu'ils émanent d'organismes d'études, d'équipes de recherche ou d'administrations. Non seulement ceci fera gagner un temps précieux aux évaluateurs mais ceci permettra la construction, un peu artificielle, d'un socle éclairant l'état des lieux préalable à la mise en place du RMI. A titre indicatif et non limitatif, ces sites pourraient être Charleville Mézières, Besançon, Belfort, Grenoble, Marseille, Toulouse, Saint-Nazaire, Nantes, Rennes, Lille, Roubaix, Roanne, deux ou trois communes rurales du Limousin, deux ou trois villes de la région parisienne (dans l'Essonne, le Val de Marne, et la Seine-Saint-Denis).

Un protocole d'enquête et de recherche commun sera défini dès le début de l'opération, après discussion avec l'ensemble des équipes de recherche retenues. Ce protocole s'appuiera notamment sur des travaux relatifs aux compléments de ressources locaux et aux expériences locales de revenu minimum garanti réalisées par le CERC et le CREDOC ainsi que sur une recherche exploratoire que le CREDOC mène actuellement à la demande du Commissariat Général du Plan ⁽³⁾.

Le CERC pourra, outre l'exploitation des statistiques au niveau national, engager — avec la collaboration de correspondants locaux — des travaux spécifiques sur plusieurs sites pilotes : enquêtes par entretiens auprès des ayants droit et des travailleurs sociaux pour approfondir la connaissance des situations de pauvreté et leurs origines d'une part, et les modalités d'insertion d'autre part. Le CERC assurera l'animation scientifique du réseau ainsi mis en place.

Parallèlement, sera organisé un autre réseau de chercheurs qui travaillera sur les mêmes sites mais analysera prioritairement les conditions de mise en

(1) Voir annexe bibliographique.

(2) Voir annexe bibliographique.

(3) Le rapport final sera remis en avril 1989.

œuvre du revenu minimum d'insertion et ses effets sur les autres politiques publiques. A cet effet, les équipes de recherche utiliseront l'ensemble des statistiques existantes sur leur site — qu'elles proviennent de sources nationales ou locales — et multiplieront les entretiens avec tous les acteurs du dispositif.

Pour ces deux axes d'investigations complémentaires, ce type de dispositif relativement complexe demandera une montée en charge progressive. Il faudra donc prévoir une phase préliminaire ne portant que sur un nombre limité de sites (quatre ou cinq) pour permettre une consolidation et une extension ultérieures.

Les travaux du groupe sur les politiques sociales transversales qui s'était réuni au Commissariat Général du Plan de janvier à décembre 1985, avaient été organisés sur une base analogue. Pour sa part, la Mission Interministérielle Recherche Expérimentation (MIRE) a déjà organisé une opération similaire pour l'évaluation des Stages de Réinsertion en Alternance et envisage de participer à l'évaluation du RMI, notamment sous l'aspect de l'insertion. Le montage de ces réseaux d'études de terrain devra donc se réaliser en concertation avec la MIRE et éventuellement avec d'autres organismes gestionnaires de recherches en sciences sociales.

La mise en place d'un panel

L'analyse de la réalité de l'insertion des allocataires après leur sortie du dispositif ou leurs retours éventuels au sein de celui-ci, l'analyse de ce que le RMI a pu changer pour ses bénéficiaires non seulement pendant la durée du versement de l'allocation mais aussi à l'issue de ce versement, constituent des enjeux majeurs de l'évaluation du RMI. Or, ni l'exploitation des statistiques de gestion, ni les études réalisées sur des sites pilotes, ni des études en coupes instantanées ne permettent de répondre à ces questions. Seule la mise en place d'un panel de bénéficiaires permettra de connaître les parcours et trajectoires des allocataires du RMI.

Un panel d'individus (3 000 serait un chiffre optimal, 1 200 serait un chiffre minimal), représentatif de la population des bénéficiaires tant au niveau socio-démographique que géographique, devra être constitué rapidement ou tout au moins dès que l'on disposera d'informations sur les profils des allocataires.

Des panels comparables ont été créés depuis quelques années dans plusieurs pays européens (RFA, Pays-Bas, Belgique, Suède, Luxembourg) et s'inspirent du PSID (Population survey of income dynamics) de l'Université du Michigan qui existe depuis 28 ans. En France, un panel a été mis en place depuis trois ans par l'ADEPS⁽¹⁾ mais il est encore limité à la région lorraine.

(1) Groupe d'analyse dynamique des effets des politiques sociales. Université de Nancy II.

Ce panel pourrait être géré par le CREDOC qui a l'expérience de l'enquête « Aspirations des Français » en collaboration avec l'INSEE et l'ADEPS. Une autre solution serait que l'INSEE prenne en charge ce dispositif mais aucun contact n'a encore été pris dans ce sens.

La première vague d'enquête sera lancée en septembre 1989, en raison du temps nécessaire à la fabrication de l'échantillon représentatif à partir du fichier exhaustif des allocataires et à sa consolidation. Compte tenu du caractère fluctuant de ces populations, il faudra s'appuyer sur une interrogation tous les trois à quatre mois, soit au moins six vagues d'enquêtes successives d'ici trois ans, mais le panel devrait avoir vocation à se prolonger au-delà de 1992.

Les recherches complémentaires

A un niveau plus global devront être engagées des recherches relatives aux interférences entre le RMI et le dispositif de protection sociale ainsi qu'aux processus d'insertion ⁽¹⁾ et à leur incidence sur les processus de régulation du marché du travail.

Ces recherches pourront notamment se situer dans le prolongement du programme de recherche conjoint du Commissariat Général du Plan et de la MIRE sur les transferts sociaux. En 1988, a été lancé un appel d'offres de recherche sur les connexions et déconnexions entre protection sociale, activité salariée et politiques actives de l'emploi et ce programme devrait se prolonger dans les prochaines années. Parallèlement, la mise en place du revenu minimum d'insertion suscitant l'intérêt d'un certain nombre d'organismes gestionnaires de recherches en sciences sociales, des réunions de concertation ont déjà permis des discussions sur ce sujet entre le Commissariat Général du Plan, la MIRE, la CNAF et le Plan Urbain. Ces réunions devraient se prolonger et associer éventuellement d'autres partenaires tels que la Délégation à la formation professionnelle.

Pour analyser les perceptions — et leur évolution — que la population a de la pauvreté et du revenu minimum d'insertion, on pourra s'appuyer sur l'enquête Aspirations des Français, menée chaque année (avec une première vague d'enquête à l'Automne, et une seconde au Printemps), par le CREDOC. Parallèlement, l'évaluateur pourra avoir recours à des instituts de sondage.

La liste des travaux préconisés ci-dessus ne se veut nullement limitative, et les évaluateurs devront rester attentifs à toute opportunité au cours du processus.

(1) Sur ce point une étude a été commandée par le CGP au Centre des Jeunes Dirigeants de l'Economie Sociale afin de réaliser un bilan des tentatives d'insertion par l'économie.

Chapitre 4

**Le dispositif
institutionnel et financier**

Le dispositif institutionnel

Les critères du choix : une contradiction relative

Le dispositif choisi doit, on l'a noté, répondre à un triple critère : celui de la compétence, celui de l'indépendance, celui de la transparence. Il faut y ajouter, dans le cas précis, celui d'une visibilité forte aux yeux de l'opinion compte tenu de l'importance de la mesure évaluée.

L'articulation de ces trois critères réduit rapidement le champ des choix possibles. D'abord parce que les organismes spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques ne sont pas si nombreux. Même s'il s'agit de méthodologies qui doivent s'articuler, on ne saurait réduire l'évaluation au contrôle (de conformité ou même de gestion) ni à l'audit. Ainsi les grands cabinets auxquels les administrations font appel plus largement qu'autrefois sont, comme leur nom l'indique, mieux outillés pour l'audit, le contrôle de gestion ou l'aide à la décision que pour l'évaluation proprement dite.

De plus, en matière de politiques sociales, l'essentiel de l'expertise est encore situé dans le secteur public : appareils statistiques, centres de recherches, rôle décisif des Ministères de la Solidarité, de l'Emploi et de l'Equipement, expérience du Commissariat Général du Plan...

Il faut donc affronter une contradiction relative : comment assurer l'indépendance d'une instance d'évaluation par rapport au gouvernement alors qu'une part essentielle de l'expertise disponible est située au sein de l'Etat. On ne peut prétendre résoudre complètement ce problème qui tient à l'ambiguïté des fonctions de l'Etat en France, à l'occasion de l'évaluation du RMI. Les questions spécifiques à cette évaluation sont déjà, on l'a vu, d'importance respectable. Il faut donc combiner au mieux l'exigence d'indépendance et l'exigence de compétence sans prétendre créer, à l'occasion de cette évaluation, un modèle institutionnel définitif.

C'est la raison pour laquelle la formule la plus adéquate paraît celle d'une *Commission nationale d'évaluation* indépendante, dotée d'un secrétariat autonome et utilisant en priorité les moyens du Commissariat Général du Plan et de centres d'études qui lui sont liés : le CERC et le CREDOC.

La création d'une telle commission nationale d'évaluation répond ainsi à un double objectif :

— il faut une instance indépendante pour porter la responsabilité de l'évaluation. Règle fondamentale rappelée par le rapport DELEAU pour ne pas confondre évaluation et auto-évaluation. Celle-ci est évidemment nécessaire également et elle pourrait être assurée par la Délégation Interministérielle au RMI ;

— compte tenu de l'ampleur de la mesure à évaluer et de l'importance accordée au dispositif d'évaluation (article 52 de la loi) cette instance doit avoir une forte visibilité auprès de l'opinion. D'autres choix possibles, du point de vue de la compétence ne le sont pas au regard de ce second critère.

Cette commission doit-elle disposer d'un statut juridique d'autorité administrative indépendante ? Cela paraîtrait logique. Cependant on doit se souvenir que l'évaluation du RMI doit garder un caractère expérimental. Le débat sur les formes institutionnelles de l'évaluation des politiques publiques ne saurait être tranché à ce stade ⁽¹⁾. En outre, la majorité des interlocuteurs consultés sur cette question semble davantage attachée à l'indépendance politique de cette instance et à la possibilité de disposer de moyens réels de travail qu'à son statut juridique. Il convient donc d'adopter, pour le RMI un dispositif assez souple, l'essentiel étant d'assurer à la fois l'indépendance et de réels moyens de travail à l'instance d'évaluation. Ce dispositif même pourrait être modifié en 1992, au moment de l'adaptation de la loi.

Le dispositif

Le dispositif proposé serait alors le suivant :

Une Commission nationale d'évaluation du RMI, nommée par le gouvernement, composée de personnes choisies en raison de leur autorité morale, de leur compétence sur le sujet (pauvreté, insertion) ou de leurs travaux sur l'évaluation. Cette commission désignerait en son sein son président et choisirait son secrétaire général qui jouerait également le rôle de rapporteur. C'est elle qui serait habilitée à présenter le rapport d'évaluation prévu dans le projet de loi avant avril 1992, (et sans doute deux rapports « intermédiaires » aux printemps 1990 et 1991).

Cette Commission devrait travailler en étroite liaison avec la Délégation Interministérielle au RMI ainsi qu'avec les administrations concernées par certains aspects de la mise en œuvre du RMI : Ministère de la Solidarité, de l'Emploi, de l'Intérieur, de l'Équipement, CNAF, délégations ou missions interministérielles chargées des problèmes de l'insertion... Il importera également qu'elle établisse les liaisons nécessaires avec la Cour des Comptes et les corps de contrôle concernés : Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Affaires

(1) Ce problème sera, en revanche, abordé au fond dans la suite de la mission que le Premier Ministre a confiée au rapporteur (cf. le rapport général présenté dans la première partie de cet ouvrage).

Sociales ; la Commission devrait notamment avoir la possibilité de se faire communiquer les rapports de ces corps de contrôle relatifs à la mise en œuvre du RMI.

La Commission devrait procéder à plusieurs séries d'auditions, publiques pour certaines d'entre elles, manifestant ainsi que l'évaluation du RMI est un enjeu du débat démocratique et ne saurait se réduire à la confrontation entre « spécialistes ». Il est souhaitable, dans le même esprit, qu'elle tienne des sessions décentralisées et que ses membres puissent rencontrer les acteurs qui mettront en œuvre localement le RMI ainsi que des personnes qui en seront bénéficiaires. Chaque fois que cela sera possible, la Commission pourrait favoriser la tenue de réunions locales avec ces usagers : leur propre avis constituera en effet un matériau important de l'évaluation et de telles réunions peuvent avoir aussi valeur d'insertion par l'établissement d'un lien de citoyenneté.

La Commission devrait également organiser des *groupes de travail spécifiques* en fonction des besoins de l'évaluation. Le CERC, le CREDOC, les services d'études des ministères concernés et les équipes universitaires engagées dans le réseau de recherche que l'on a proposé dans la troisième partie y trouveraient leur place.

Un débat s'est instauré, parmi les personnes et les associations auditionnées par le rapporteur sur l'intérêt, ou non, pour la Commission, de réunir trimestriellement un « conseil » rassemblant, outre les administrations :

- les grandes associations de lutte contre la pauvreté ;
- des élus : députés, sénateurs, élus locaux ;
- les partenaires sociaux ;
- des personnalités qualifiées.

Le rapporteur n'a pas à prendre position sur ce point puisque c'est la commission elle-même qui devrait juger de l'utilité d'un tel conseil consultatif. Mais que l'on choisisse cette solution ou que l'on ait recours au principe des auditions, il paraît essentiel que tous les acteurs concernés par la mise en œuvre du RMI puissent se rencontrer et construire des espaces de débat et de travail communs. L'évaluation pourrait être ainsi l'occasion de dépasser les clivages issus de rigidités institutionnelles.

Secrétariat de la Commission

Sous la responsabilité de la commission un secrétariat serait chargé de l'organisation du travail et de la liaison avec les centres de recherche et les équipes universitaires avec lesquelles il faudra passer commande d'enquêtes ou de travaux plus approfondis. Ce secrétariat doit pouvoir disposer de mises à disposition et de moyens en provenance du Commissariat Général du Plan et des organismes d'étude avec lesquels il est en contact. Les travaux antérieurs du Commissariat sur l'évaluation des politiques sociales,

sa position interministérielle, ses contacts privilégiés avec les équipes de recherche compétentes sur les problèmes de pauvreté-précarité rendent, sur ce sujet, son intervention nécessaire. Il ne saurait, en revanche être lui-même l'instance d'évaluation externe et indépendante dont l'existence paraît ici nécessaire.

L'évaluation au plan local et départemental : le rôle des usagers

Sur l'ensemble du territoire, il paraît peu souhaitable de créer de manière systématique des cellules d'évaluation. Une trop forte institutionnalisation de l'évaluation risquerait d'être contre-productive. Cependant la Commission Nationale doit favoriser la prise en charge de l'évaluation par les commissions locales et départementales d'insertion. Dans cet esprit elle pourrait provoquer la tenue de réunions avec des personnes percevant le RMI, voire susciter la mise en œuvre de certains travaux d'évaluation par des usagers locaux.

Cette participation des personnes recevant le RMI à l'évaluation d'une mesure qui leur est destinée est importante aussi bien pour l'évaluation que pour favoriser les stratégies d'insertion. Elle peut se heurter à des difficultés (pour l'organisation de réunions, la prise de parole, le choix des formes de représentation...). On ne saurait cependant arguer de ces difficultés — qui ne sont d'ailleurs pas toutes propres à cette population — pour justifier que la pauvreté (et l'exclusion) soit presque toujours exprimée ou prise en charge par des tiers.

On a vu dans le troisième chapitre consacré aux instruments d'observation que la formule d'un réseau de recherche disposant d'une méthodologie commune sur une douzaine de sites paraissait nécessaire. Il faut pouvoir y ajouter une approche plus expérimentale en favorisant des « contrats d'évaluation » qui seraient passés par la Commission dans une logique de partenariat associant élus, représentants de l'Etat, travailleurs sociaux, chercheurs. Dans ce cadre on pourrait procéder à des expériences différentes quant à l'évaluation elle-même : croisement des méthodes et des statuts des évaluateurs : universités, cabinets d'audit, centres de recherches publics ou privés... Il faudrait en effet pouvoir, en avril 1992, tirer un bilan de l'évaluation elle-même.

Le problème budgétaire

Toutes ces propositions n'ont guère de sens si elles ne peuvent être mises en œuvre. Une évaluation sans outils suffisants relève rapidement du bricolage et discrédite le projet même d'une évaluation des politiques publiques.

Rappelons pour mémoire qu'aux Etats-Unis la plupart des évaluations se calculent en pourcentages des budgets engagés. Même si cette règle du pourcentage constitue une moyenne et s'il est vrai que l'on peut conduire des évaluations à des coûts probablement inférieurs, il reste que les sommes actuellement envisagées pour le financement de l'évaluation du RMI sont notoirement insuffisantes. Dans le cas présent, en effet, seuls 3 millions ont été prévus alors que les budgets seront probablement de l'ordre de 15 milliards annuels (10 pour la prestation, 5 — au minimum — pour l'insertion). Nous sommes donc à 1/5 000^e ! S'agissant de l'évaluation d'une mesure nationale qui exigerait, compte tenu de la difficulté qu'il y aura à mesurer ses effets spécifiques (allocation différentielle et autres dispositifs d'insertion), des instruments d'observation fins, cela pose un problème réel.

Si l'on recense les grandes catégories de dépenses qui paraissent constituer un minimum on obtient les chiffres suivants, sur trois ans :

— un panel sur 3 000 bénéficiaires comportant trois vagues annuelles : il faut compter au moins 5 MF, sur trois ans ;

— les enquêtes réalisées sur une douzaine de sites pilotes exigent au minimum une moyenne de 250 KF sur 18 mois, ce chiffre faible venant du fait qu'il s'agit d'équipes travaillant dans le secteur public de la recherche ⁽¹⁾. Il faut y ajouter le coût du traitement statistique par le CERC et le CREDOC et les enquêtes éventuelles auprès des commissions locales.

Total annuel : 3 MF × 3 soit pour trois ans : 9 MF ;

— quelques contrats d'évaluation permettant de tester des méthodes d'évaluation différentes et de travailler avec d'autres équipes : associations, cabinets privés, groupement d'usagers : 1 MF × 3 soit 3 MF sur trois ans ;

— un fonds d'incitation aux évaluations locales et départementales devrait être créé : la part de l'Etat pourrait être de 1 MF × 3 soit 3 MF ;

— un budget de fonctionnement pour la Commission : déplacements de ses membres, organisation de réunions en province, documentation, etc. Total pour trois ans : 1 MF × 3 soit 3 MF ;

— un budget de fonctionnement pour le secrétariat général : un secrétaire général à plein temps, 3 chargés de mission à mi-temps, une personne assurant le secrétariat à plein temps, les frais de vacation. Si on utilise des mises à disposition ce budget sera limité à environ 1 MF soit 3 MF sur trois ans ⁽²⁾ ;

— un budget pour le secrétariat et la commission pour le premier semestre 1992 : fonctionnement, vacation, secrétariat, édition du rapport et des enquêtes..., environ 1 MF.

(1) A titre indicatif les cabinets privés que j'ai consultés également mais dont l'expérience en matière d'évaluation de politiques sociales est insuffisante pour prendre en charge une évaluation nationale du RMI ont des prix de journée de chargés de mission qui varient entre 6 000 et 12 000 F ! On conçoit que dans cette perspective les budgets exploseraient. Mais la visibilité pour l'opinion publique du rapport entre le RMI et de tels honoraires ne manquerait pas d'être problématique.

(2) Dans le cas où il faudrait procéder à des recrutements en dehors de l'administration, ce poste budgétaire devrait être revu.

Pour trois ans, c'est donc un budget de 27 MF qu'il faut envisager, soit environ 9 MF par an ⁽¹⁾. Ce budget s'entend sous conditions que d'autres moyens soient mobilisés dans le cadre des appels d'offre émanant principalement du service de la recherche de la Caisse Nationale des Allocations Familiales, de la Mission Recherche Expérimentation, du Commissariat Général du Plan.

(1) Le budget alloué à la Commission Nationale d'Evaluation du RMI est actuellement, pour l'année 1990, de 6,5 MF. Chiffre en deçà du budget proposé, mais sensiblement supérieur aux sommes traditionnellement affectées aux études et recherches. Un premier pas significatif a donc été franchi par le gouvernement afin de rapprocher les budgets d'évaluation français de ceux qui se pratiquent couramment à l'étranger (*note du rapporteur, décembre 1989*).

Conclusion

Les choix de l'évaluation

On a invoqué, dans l'introduction de ce rapport, un principe de transparence quant aux objectifs, aux méthodes et aux critères de l'évaluation. Les propositions que l'on vient de lire ne seraient donc pas complètes si le rapporteur ne rappelait pas, qu'à ses yeux, les choix méthodologiques et politiques qui se présentent à l'évaluateur sont fortement imbriqués : ils portent sur les fonctions de l'évaluation, sur ses acteurs, sur son enjeu démocratique.

Fonctions et acteurs de l'évaluation

On a insisté, tout au long de ce rapport, sur l'exigence d'indépendance de l'instance d'évaluation et sur les matériaux à réunir pour que le jugement qui sera formulé en avril 1992 ⁽¹⁾ dans le rapport final d'évaluation soit le plus pertinent possible. Mais ce type d'évaluation que les américains nomment « l'évaluation récapitulative » n'est pas exclusive d'une autre fonction que l'on peut appeler « dynamique » pour reprendre l'expression de certains auteurs ⁽²⁾.

Cette seconde fonction part du constat suivant lequel une évaluation est aussi un espace de négociation et d'élaboration d'une politique. Elle est souhaitable s'agissant d'un terrain où le gouvernement, comme le législateur, ne sont pas assurés que le RMI constitue, sous sa forme actuelle, la réponse la mieux adaptée au problème de la pauvreté et de l'exclusion.

Parce qu'il touche à la recomposition des politiques sociales et à la transformation du travail et de l'activité, le revenu minimum d'insertion tient à la fois de la mesure d'urgence et de l'anticipation d'une réforme de notre

(1) C'est finalement en janvier 1992 que la Commission d'Evaluation du RMI remettra son rapport au gouvernement, qui disposera de deux mois pour faire ses propres observations et proposer à la session de printemps 1992 un projet de loi modifié (*note du rapporteur, décembre 1989*).

(2) Cf. notamment J. FRAISSE, M. BONETTI, V. de GAULEJAC, Editions de l'Organisation, 1987.

système de protection sociale. C'est dire que l'évaluation a aussi pour rôle, en assurant le suivi de la mise en œuvre d'une telle mesure, de faire se rencontrer tous les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il s'agit bien en effet de dépasser une stratégie de réparation des dégâts provoqués par la misère, pour aller vers une logique de reconstruction du lien social.

C'est aussi dans cet esprit que l'on a posé, dans ce rapport, la question la représentation directe des usagers en n'oubliant pas que les personnes auxquelles on s'adresse sont des citoyens de plein droit. Car l'évaluation doit être l'un des moyens qui permette de dépasser une politique de la pauvreté conduite uniquement par des tiers. Elle doit, autant qu'à la pauvreté s'intéresser aux mécanismes de production de l'exclusion et plus encore à la pertinence des moyens proposés pour la combattre. Faute de quoi on finira par construire des systèmes d'observation toujours plus fins des pauvres, par développer une véritable « ethnologie de la pauvreté » sans être plus avancé sur les moyens de la combattre.

L'enjeu démocratique

L'évaluation du revenu minimum d'insertion ainsi définie ne peut donc se réduire à son aspect méthodologique. Non que ce problème ne soit pas essentiel : les propositions qu'on vient de lire concernant la démarche d'évaluation et les instruments d'observation à mettre en œuvre cherchent à s'entourer du maximum de garanties scientifiques. Mais on n'oubliera pas, que sur ce terrain, plus encore que sur d'autres, l'évaluation est un produit soumis au débat démocratique. On ne jugera pas les résultats du RMI suivant les mêmes critères, selon les conceptions politiques et culturelles que l'on a de l'insertion, des causes de la pauvreté, de la nature du contrat qui liera le bénéficiaire du RMI et la collectivité. Mieux vaut l'annoncer à l'avance : l'évaluation du RMI fournira à la société politique et aux acteurs économiques et sociaux des matériaux ; elle ne peut, ni ne doit, se substituer au débat démocratique.

Annexes

ANNEXE 1

Types d'informations nécessaires pour l'évaluation du RMI

Cette liste indicative ne prétend pas à l'exhaustivité ; elle est construite à partir de questions estimées prioritaires (cf. fin de la seconde partie de ce rapport) ; elle ne préjuge pas des modes d'obtention de ces informations.

1/ Le RMI remplit-il (et comment) le rôle de « filet de sécurité » qui lui est généralement dévolu ? Quelles sont les différentes catégories d'allocataires auxquelles s'adresse cette mesure ? Quelles sont les situations de pauvreté non couvertes, parce qu'elles sont exclues de droit ou de fait ?

— Connaissance des allocataires :

- effectif global des ayants droit et montée en charge de la mesure ;
- caractéristiques socio-démographiques des ayants droit et position de ceux-ci au regard du système de protection sociale ; situation et coût du logement des allocataires.

— Conditions d'entrée des allocataires dans le RMI :

- repérage pour les allocataires des ruptures de prestation, des épuisements de droit, etc. ;
- durées accordées/durées réelles - montants des versements ;
- repérage des versements en urgence et subrogations.

— Catégories non couvertes :

- études des refus, ruptures de contrat, recours, etc. ;
- taux de couverture/non couverture des populations en difficulté (à partir notamment des institutions les accueillant) ;
- sur la base des fichiers ASE ou des précédents revenus minima locaux, appréciation du degré d'entrée dans le nouveau dispositif ;
- situations spécifiques (nomades, marinières, etc.).

2/ Le RMI étant une allocation différentielle, quels sont les modes de vie autorisés par ces ressources ? Quelle est la structure de consommation des allocataires du RMI ?

— Structures de consommation des allocataires : tentative de reconstitution avant - pendant - après.

— Incidences du versement du RMI sur :

- les structures de consommation ;
- les conditions de logement, l'accès aux soins, la mobilité (et les transports) ;
- étude des situations d'endettement, saisies et tutelles, problème des obligations alimentaires.

Ces approches devront porter également sur des populations à revenu voisin du RMI (comparaisons), elles devront tenir compte de l'hétérogénéité sociologique des populations étudiées, elles devront enfin prendre en compte des situations-type : isolé, couple sans enfant, famille monoparentale, etc.

3/ Dans la mesure où la définition du RMI entend rompre avec une logique d'assistance ou de dépannage ponctuel, qu'en est-il concrètement de l'offre d'insertion qui accompagne le versement de l'allocation ? Qu'en est-il des parcours et des trajets d'insertion ?

— Inventaires des offres d'insertion, qu'elles soient professionnelles ou sociales ;

— Identification des membres du foyer auxquels s'adressent les offres d'insertion (un, deux, ou plus ?).

— Offre professionnelle :

- inventaire local, mise en perspective de la situation de l'emploi ;
- analyse de la recomposition de cette offre, des glissements d'un dispositif à un autre ;
- emplois éventuellement obtenus à la sortie du RMI (combien ? de quels types ?).

— Insertion sociale :

- inventaire local ; mesures d'accompagnement éventuelles.

— Les allocataires :

- trajectoires antérieures au RMI (éducation, formation, trajectoire professionnelle, chômages, passage par d'autres dispositifs, etc.) ;
- comment les allocataires se représentent-ils la notion de contrepartie ?
- quels dépassements financiers sont autorisés dans les faits (travail au noir, rémunération au-delà du RMI, etc.) ?
- quels sont les parcours des allocataires après l'arrêt du versement du RMI ?
- problème des allers et retours au RMI ; chômage récurrent.

— Les contrats :

- comment sont élaborés les contrats d'insertion ? Quelle est leur provenance institutionnelle, quels sont leurs signataires ?

- comment se fait l'articulation entre l'interlocuteur habituel de l'allocataire et les autres partenaires (ANPE, CAF, travailleurs sociaux Etat/Département, etc.).

4/ Le RMI étant présenté comme un élément d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté, impliquant des mesures d'accompagnement (santé, éducation, logement, etc.), comment s'articuleront les stratégies des différents acteurs concernés et comment s'inscriront-elles au sein des politiques sociales locales ?

— Place, rôle et conditions de mobilisation des différents acteurs du dispositif (élus, services déconcentrés de l'Etat, services du département, CAF, MSA, associations, UNEDIC, ANPE, etc.) :

- capacité des acteurs locaux à apporter un effort additionnel à l'existant ;

- convergences, enrichissement ou blocages dans l'imbrication avec d'autres procédures territorialisées (ZEP, DSQ, contrats d'agglomération, contrats enfance ou familles, futur contrat-ville, etc.) ;

- recompositions éventuelles du travail social.

— Quelles mesures l'Etat prend-il pour améliorer l'accès aux soins, l'accès et le maintien dans le logement, l'éducation, etc. ? Avec quels partenaires éventuellement ?

— Quelles modalités de recours à l'Economie Sociale (notamment aux associations intermédiaires) peut-on distinguer ?

5/ Le RMI vient compléter le système de protection sociale. Quelles sont ses incidences sur les autres allocations et plus globalement sur l'ensemble du système ?

— Réorientation de certaines prestations financières départementales ou municipales (ASE, secours d'urgence, aides alimentaires, minima locaux, etc.).

— Effets sur l'attribution des autres minima catégoriels existants (API, AAH, etc.).

— Réappropriation par les allocataires du RMI de leurs autres droits en matière de protection sociale ; incidences éventuelles sur les dépenses de protection sociale (en particulier la façon dont évoluent les dépenses en relatives à l'indemnisation du chômage - chômage de longue durée).

ANNEXE 2

Repères bibliographiques

L'évaluation

BONETTI M., FRAISSE J., GAUJELAC V. de : L'évaluation dynamique des organisations publiques, Paris, Editions d'organisation, 1987

CONAN M., ALLEN B. : Recherche sur la mise en place de méthodologie d'évaluation des expérimentations du plan urbain - CSTB, texte ronéoté, décembre 1985

DELEAU M., NIOCHE J.P., PENZ P., POINSARD R. : Evaluer les politiques publiques, Commissariat Général du Plan, Documentation Française, 1986

FONDATION POUR LA RECHERCHE SOCIALE, Recherche méthodologique sur l'évaluation, Texte ronéoté pour le CGP, Paris, 1988

FREEMAN H., ROSSI P.H., WRIGHT S.R. : Evaluer des projets sociaux dans les pays en voie de développement, OCDE, Paris, 1980

GREFFE X. : L'évaluation des activités publiques, Paris, Documentation Française, 1985

JOIN LAMBERT Ch. : L'évaluation de l'action, nouveau principe de la gestion publique, Revue Française de Finances Publiques, n° 18, 1987

NIOCHE J.P., POINSARD R. : L'évaluation des activités publiques, Paris, Economica, 1984

OCDE : Méthodes et procédures d'évaluation de l'aide : un recueil des pratiques et expériences des donneurs, Paris, 1986

OMINOR et Ville de Grande Synthe : Le développement social des quartiers, une auto-évaluation, Grande Synthe, 1988

RAY J.C., DUPUIS J.M., TRICART J.P. : Les politiques sociales transversales : une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux, Commissariat Général du Plan, Documentation Française, 1986

Rapport LEVY : Bilan/perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers, Commissariat Général du Plan, texte ronéoté (23 pages sur l'évaluation in fine), 1988

Revue POUR, numéro spécial « L'évaluation du pouvoir », n° 107, juin-juillet 1986

TRICART J.P. : Les projets d'action-recherche françaises du deuxième programme européen de lutte contre la pauvreté, une évaluation de leur avancement à la fin 1987, OMINOR, Lille, 1988

WALLISER B. : Dimensions multiples des études d'aide à la décision, Politiques et management public, volume I, n° 3, été 1983.

Le revenu minimum

Livres

BELORGEY J.M., La gauche et les pauvres - Paris, Syros, 1988

GAZIER B., La pauvreté unidimensionnelle - Paris, Economica, 1981

GREFFE X., L'impôt des pauvres - Paris, Dunod, 1978

MILANO S., La pauvreté absolue - Paris, Hachette, 1988

STOLERU L., Vaincre la pauvreté dans les pays riches - Paris, Flammarion, 1974

Rapports

ANCBAS, Les actions innovantes d'initiative locale adaptées aux nouvelles formes de détresse sociale - Paris, 1986

BELORGEY J.M., Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion - Octobre 1988

CERC, Protection sociale et pauvreté - Documents du CERC, n° 88, 1988

CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE, Rapport intermédiaire du sous-groupe « systèmes statistiques sur la pauvreté-précarité » (9 mai 1988)

CREAI Rhône-Alpes ; de POUGET B., JEANTET C., MERLEY C., Etre à la rue : analyse de 100 interviews et du dispositif social de réponse d'urgence dans le département du Rhône (Lyon, 1985)

ENA, Promotion BAUDREL F., Les dispositifs locaux de complément de ressources - Paris, 1985

EUZEBY C., Pauvreté, protection sociale, revenu minimum garanti - novembre 1986, CERC

FONDATION ROI BAUDOIN, Pauvreté et précarité, Aide Sociale et minimum - Bruxelles, 1987

- FORS, LION A., La pauvreté et la lutte contre la pauvreté - Paris, 1980
- FOUDI R., Chômage de longue durée et pauvreté, « Systèmes statistiques sur la pauvreté et la précarité » - LAST, Université de Lille I, Paris, Janvier 1988, puis note au CNIS
- FOUDI R., 17 000 chômeurs de longue durée trois ans après - LAST, Université de Lille I, 1988 (puis article dans « Travail et emploi »)
- GORCE Gilles de la, Le logement des plus démunis : essai d'évaluation de la pauvreté-précarité dans le Val-de-Marne - CREDOC, juillet 1988
- GUINCHAT B., Le minimum social garanti à Besançon - Université de Besançon, 1987
- HATCHUEL G., Evaluation de quelques expériences locales de revenu minimum garanti - CREDOC, 1987
- JEANDIDIER B., RAY J.C., Sécurité/insécurité d'existence des ménages lorrains - ADEPS, Nancy, 1988
- HUET A., SAVINA M., GAULTIER G., Revenu minimum social - LARES, Rennes, 1987
- JOIN LAMBERT L., JABOUREK J., Un an sans retourner chiner - ATD Pierrelaye, Editions Science et Service, 1987
- LAST, Moyens efficaces et inefficaces de combattre la pauvreté liée au chômage de longue durée — Université de Lille I
- LION J., Les allocations différentielles de ressources d'initiative locale - CERC, Décembre 1986
- MARTIN G., EUZEBY C., OFFREDI C., Stratégies institutionnelles de lutte contre la pauvreté-précarité - Grenoble, CEPES, 1988
- MILANO S., Bas revenus et pauvreté - Paris, DAS, 1985
- MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, Bilan du plan d'action contre la pauvreté et la précarité, 1986/1987, Paris, 1987
- MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, Les compléments locaux de ressources - Paris, 1988
- NADEL Henri, Les revenus minimum dans quelques pays de l'OCDE - BIPE, 1960
- OHEIX G., Contre la pauvreté et la précarité, 60 propositions - Paris, 1981
- PAUGAM J., L'épreuve de la précarité - Rennes, LARES, 1988
- RAY J.C., et alii, API et désincitation au travail ; rapport pour le Commissariat Général du Plan - Nancy, ADEPS, 1983
- RAY J.C., et alii, API et réinsertion professionnelle - Nancy, ADEPS, 1987
- SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS, Pauvreté et précarité, enquête témoignages et approches statistiques - Paris, 1988
- SIMONIN B., PASCAUD E., Pauvreté et précarité, tentatives de mesure - Paris, CREDOC, 1986
- SIMONIN B., MARC E., Protection sociale dans les pays de la CEE et aux Etats-Unis - Paris, CREDOC, 1986

STOFFAES X., L'impôt négatif dans le cadre des régimes fiscaux et sociaux français - Rapport au CGP, 1975

TRICART J.P., DESSORS F., Le minimum social garanti à Grande Synthe - OMINOR, Lille, 1987

WREZINSKI J., Grande pauvreté et précarité économique et sociale - Conseil Economique et Social, 1988

Articles

ADAMARD R., Revenu minimum ou chômage maximum - Esprit, mai 1988

AZNAR G., La société des trois revenus, scénario prospectif - Futuribles n° 109, avril 1987

BARTHE M.A., Chômage, travail au noir et entraide familiale - Consommation n° 3, 1986

CANTILLON B., DELEECK H., Le minimum garanti - Droit social n° 6, janvier 1986

CHASTANG A., COMBLE P., LAGARDE F., Prestations sociales et pauvreté - Dossier CAF, n° 4, 1986

CLERC D., Le revenu minimum garanti - Alternatives Economiques, Janvier 1987

EUZEBY C., Le revenu minimum garanti, une formule en gestation - Droit social, 1988, n° 6

EUZEBY C., Le revenu minimum garanti - Revue Internationale du Travail, n° 126/1987

FOUDI R., STANKIEWICZ F., La lutte contre le chômage de longue durée ou l'émergence d'une politique autonome - in Revue Française des Affaires Sociales, n° 3/1987

GAZIER B., Les retournements de la politique sociale - Cahiers Economiques de Nancy, 1984, n° 2

GREFFE X., Indemnisation du chômage ou revenu minimum garanti ? - Travail et emploi, n° 10, Oct./Déc. 1981

MILANO S., Le revenu minimum garanti, un droit local à la solidarité - Futuribles

MILANO S., Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE - In Solidarité santé, Etudes statistiques, n° 6, 1987, nov./décembre.

RAY J.C., Les nouveaux pauvres - Etudes, 1984, Septembre

SIMONIN B., Pauvreté et politiques sociales dans la CEE et aux Etats-Unis - Chroniques CREDOC, 1986

STANDING G., Imbriquer flexibilité dans l'utilisation de la main-d'œuvre et sécurité pour vaincre le chômage au Royaume-Uni - Revue Internationale du Travail, 1986-1

Dossiers de revue

ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES, Le revenu minimum garanti, janv. 1987

BULLETIN DU MAUSS, nov./déc. 1987, L'allocation universelle

CAHIERS ÉCONOMIQUES DE NANCY, 1988, n° 2

DROIT SOCIAL, nov. 1974 (L'exclusion sociale)

ÉCONOMIE ET HUMANISME, n° 301, mai-juin 1988

ESPRIT, 1988, n° 5 (P. THIEBAUD, R. ADAMARD)

FUTURIBLES, juillet-août 1983

juillet-août 1986

avril 1987, n° 109

juillet 1987

LA REVUE NOUVELLE, n° 4, avril 1985, L'allocation universelle

L'ÂNE, La misère crue, juin 1988

LE MONDE DIPLOMATIQUE, n° 410, mai 1988

LE MONDE, DOSSIERS ET DOCUMENTS, n° 152, février 1988

M. MENSUEL MARXISME MOUVEMENT, fév. 1988, n° 17

LE PARTICULIER, Expériences locales de revenu garanti, déc. 1986

PROBLÈMES POLITIQUES ET SOCIAUX, n° 588, 29 juillet 1988

PROJET, n° 208, nov./déc. 1987

QUART MONDE, n° 123, 1987

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ, Pauvreté et revenu minimum garanti, 1987

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ, n° 123, 1986

REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES, 1988/2, 1987/3

REVUE PARTAGE (Syndicat des Chômeurs) n° 33/34 (1987), n° 35, n° 45/46 (1988)

SANTÉ SOLIDARITÉ, Etudes statistiques, n° 2, 1987 et n° 6, 1987

SCIENCE ET VIE ÉCONOMIE, n° 41, juillet-août 1988, Le revenu minimum en dix positions

SOLIDARITÉ SANTÉ, Etudes statistiques, n° 6/87 et 2/87

UNION SOCIALE (UNIOPPS), Lutte contre la pauvreté, mai-juin 1988

L'insertion

ABOU SADA G., ZEROULOU Z., Les attitudes des jeunes face au travail - OMINOR, 1986

ABOU SADA G., ZEROULOU Z., L'insertion sociale et professionnelle des jeunes diplômés issus de l'immigration - OMINOR, 1988

AFFICHARD J., Mesurer l'entrée des jeunes dans la vie active - Emploi et formation, n° 8, 1984

- AGNES M., COPPIETTERS C., et alii, Les chômeurs de longue durée : disparités des revenus et distance à l'emploi - Travail et emploi, n° 26, Décembre 1985
- AMAT F., Les mesures en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes de 1977 à 1985 - Formation et emploi, n° 9, janvier-mars 1985
- ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, Jeunes urbanisés - Qualités, n° 27, Dunod, Juillet 1985
- AUDIER F., GARDES C., Le recours au travail précaire - Evolution 1980-1983 - CEREQ, Paris, 1986
- AVENTUR F., FOURNIER B., L'insertion sociale et professionnelle des jeunes - Dossiers statistiques du travail et de l'emploi, n° 3/4, 1984
- BAUER M., COURBIN P., DARTY F., L'ordinateur : outil d'une pédagogie nouvelle au profit de jeunes et d'adultes momentanément en difficulté d'insertion sociale - CTNERHI, Paris, Juin 1987
- BONNEIL M., Evaluation des politiques de l'emploi et du travail : une population précarisée captée par la COTOREP - CEFRA (rapport pour le CGP), Lyon, 1987
- BOUQUILLARD O., Les contrats emploi-formation, emploi-adaptation et emploi-orientation - Dossiers statistiques du travail et de l'emploi, n° 3-4, 1984
- BOURDON J., L'approche macroéconomique des pratiques et des politiques d'insertion professionnelle : un bilan mitigé. Communication aux journées d'étude sur les structures du marché et les politiques de l'emploi - Paris, 1985
- BRAND B., Orientation et insertion sociale des jeunes. Des outils pour une relation d'aide (rapport pour la délégation à la formation professionnelle), 1983
- CAHIERS DU CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI, De l'école à l'emploi - Différences et concurrences, n° 26, PUF, 1983
- CAHIERS DU CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI, Les jeunes et l'emploi - n° 7, PUF, 1974
- CAHIERS DU CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI, Jeunes et premiers emplois - n° 20, 1980
- CAMPAGNAC E., Nouveaux quotidiens urbains - Ed. du Plan Construction, Paris, 1981
- CARRE P., La participation à la formation après 40 ans - Interface, Paris, 1986
- CENTRE D'ÉTUDES ET DE L'EMPLOI, Quelques éléments sur la réinsertion des femmes de plus de 30 ans - Travail et Emploi, n° 9, 1981
- CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR L'EMPLOI ET LES QUALIFICATIONS, Enquêtes sur les entrées dans la vie active
- CENTRE POUR LA RECHERCHE ET L'INNOVATION DANS L'ENSEIGNEMENT, Les études et le travail vu par les jeunes - Paris, OCDE, 1983

- EME B., LAVILLE B., Les petits boulots en question - Paris, Ed. Syros, 1987
- EXERTIER S., L'utilisation des nouvelles mesures de formation en alternance (rapport ronéoté) - CEREQ, Paris, 1986
- FOUDI F., STANKIEWICZ, Le chômage de très longue durée : le cas de la France. Rapport réalisé dans le cadre d'une étude comparative européenne pour le compte de la commission des communautés européennes, mai 1987
- GALLAND O., Formes et transformations de l'entrée dans la vie adulte - Sociologie du travail XXVII 1/1985
- GOKALAC, Quand vient l'âge des choix - PUF, Paris, 1983
- GREFFE X., Décentraliser pour l'emploi - Economica, 1988
- Informations sociales n° 8/1986, « Les portes du travail »
- LE POULTIER F., Travail social, inadaptation sociale et processus cognitifs - CTERNHI, PUF, Paris, 1986
- NOTES ET ÉTUDES DOCUMENTAIRES, Jeunes d'aujourd'hui, regards sur les 13/25 ans en France - n° 4843, 1987
- PASCAUD E., SIMONIN B., La crise de l'emploi dans des zones en restructuration industrielle : impact des politiques de formation et d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes - CREDOC, Paris, Collection des rapports, n° 31, 1987
- ROSE J., Les politiques de la « transition professionnelle » - Pratiques de formation, n° 6, Décembre 1983
- ROSE J., Le jeune et l'emploi - Projet n° 194, 1985
- SCHWARTZ B., L'insertion professionnelle et sociale des jeunes - Paris, Documentation Française, 1981
- TERRAIL J.P., Les ouvriers et l'école : le sens de la réussite - Société Française, n° 9, nov./janv. 1984
- TERRAIL J.P., Familles ouvrières, école, destin social - Revue Française de Sociologie XXV, 1984
- VANEECLOO N. et alii, Moyens efficaces et inefficaces de combattre la pauvreté liée au chômage de longue durée - Communication aux V^e journées d'économie sociale, Nantes, 25/26 Septembre 1985
- VINEY X., L'insertion des jeunes sur le marché du travail, les pièges d'une analyse statistique et quelques réponses fournies par l'étude des chemine-ments professionnels - Formation-emploi, n° 4, oct./déc. 1983

La pauvreté

- AIACH P., Vivre à Folie Méricourt - Etude de processus cumulatifs d'inégalité - INSERM, Paris, Le Vésinet, 1975
- ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE, Les maires des grandes villes et la montée de la pauvreté - Paris, nov. 1985

- AUTES M., Pauvreté et lutte contre la pauvreté - Travail social et marginalisation - CRESGE, Lille, 1980
- AUTES M. et alii, Nouvelles stratégies de travail social et lutte contre la pauvreté - CNAF, Paris, 1986
- BAREL Y., La marginalité sociale - PUF, Paris, 1982
- BARTHE M.A., Gestion individuelle et collective de la pauvreté ; Thèse - Université de Paris I, 1985
- BLUM-GIRADEAU C., Les tableaux de la solidarité - Economica, Paris, 1981
- BOUQUET B., KAISER M., LENFANT A., La politique et les pratiques des allocations mensuelles et des secours d'urgences sur une circonscription d'action sanitaire et sociale. Production d'identités sociales et processus de décision - Institut de Travail Social et de Recherches Sociales, Montrouge, MIRE, 1986
- CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES, Une approche institutionnelle de populations défavorisées - CNAF, Paris, 1984
- CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES, Journée « Connaissance de la pauvreté » du 12 juin 1986 - CNAF, Paris, 1987
- CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES, Plus ou moins égaux - Informations sociales, n° 1/1987
- CAMPAGNAC E., VELTZ P., Crises et régulations locales, l'exemple de Calais - Paris, 1981
- CLERC D., CHAOUAT B., Les inégalités - Syros, Paris, 1987
- DEBONNEUIL M., Les familles pauvres d'une ville moyenne - Economie et statistique, 105, 1978
- DROIT SOCIAL, L'exclusion sociale - Droit social, nov. 1974
- DUBET F., La galère - Fayard, 1987
- ÉCHANGE ET PROJET, Pauvreté et crise de l'Etat Providence - n° 31, 1982
- ÉCHANGE ET PROJET, Pauvreté et extrême pauvreté en France et en Europe - Problèmes économiques, n° 1818, 1983
- ENA, Promotion Michel de MONTAIGNE, Modernisation de l'esprit et de la gestion des associations : le cas de l'aide humanitaire - 1987
- FRACASSI A., MARQUES M.F., WALTER J., La pauvreté, une approche plurielle - ESF, Paris, 1985
- GAULLIER X., L'avenir à reculons - Chômage et retraite, économie et humanisme, Editions ouvrières, Paris, 1982
- GEREMEK B., La potence ou la pitié, l'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours - Gallimard, Paris, 1978
- GILLETTE A., L'approche des problèmes de la pauvreté au VIII^e Plan - Commissariat Général du Plan, Paris, 1987
- GODINOT X., JOIN LAMBERT L., L'emploi des sous-prolétaires : constats et chances à saisir - Travail et emploi, 20

GRUEL L., Conjurer l'exclusion - identité théorique et identité revendiquée dans les habitats socialement disqualifiés - Revue Française des Affaires Sociales, XXVI, 1985

HATCHUEL G., Caractéristiques des ménages à bas revenus - Consommation, 4, 1985-1986

HIERNAUX J.P., BODSON D., La pauvreté et les politiques. Une analyse critique pour susciter les alternatives - Revue Française des Affaires Sociales, 1982 (janvier/mars)

INSEE, Enquête « situations défavorisées », quelques résultats - Archives et Documents, n° 71, mars 1983

IRES, La protection sociale - Les dossiers de l'IRES, n° 1, 1983

JOIN LAMBERT L., FAYARD D., Pouvoir social et précarité, Essai méthodologique pour une évaluation des situations familiales les plus précaires - ATD, Pierrelaye, 1975

KATUSZEWSKI J., OGIEEN R., Les carrières du pauvre - CRESM, Aix-en-Provence, rapport pour le CGP, 1981

LABBENS J., Sociologie de la pauvreté, le Tiers Monde et le Quart Monde - Gallimard, Paris, 1978

LAE J.F., MURARD N., L'argent des pauvres, la vie quotidienne en cité de transit - Seuil, Paris, 1985

LAZARSFELD P., JAHODA M., ZEISEL H., Les chômeurs de Marienthal - Editions de Minuit, Paris, 1981

LENOIR R., Les exclus, un français sur dix - Seuil, Paris, 1984

LION A., MACLOUF P. (sous la direction de), L'insécurité sociale - Ed. Ouvrières, Paris, 1982

LISCIA C., Familles hors la loi - Maspero, Paris, 1978

LISCIA C., La place du pauvre - Esprit, n° 7, Juillet 1986

LOUIS E., MARCILLAC J. de, Incohérent et injuste, le système des aides financières aux familles a besoin d'être totalement réformé - Droit social, janv. 1981

MACLOUF P., La crise de Saint Quentin : 1/ La deuxième vitesse, 2/ La mutation impossible : les institutions locales face à la nouvelle dérive - IEP, Paris, 1980, rapport pour le CGP

MACLOUF P. (sous la direction de), La pauvreté dans le monde rural - ARF, Editions L'Harmattan, Paris, 1986

MILANO S., La pauvreté en France - Sycomore, Paris, 1982

MORNET F., CRESPO G., DONNELLY B., La justice et le recouvrement de l'impayé : qui est saisi, comment et pourquoi ? - GREP, 1979

MOSSE E., Les riches et les pauvres - Le Seuil, Paris, 1985

OFFREDI C., La pauvreté et la précarité aux confins de la société - Université de Grenoble II, 1987

OGIEEN R., Théories ordinaires de la pauvreté - PUF, Paris, 1980

PEJU S., Scènes de la grande pauvreté - Seuil, Paris, 1985

- PEQUIGNOT H., La lutte contre la pauvreté, avis et rapports du Conseil Economique et Social, Paris, 1978
- PETONNET C., Ces gens-là - Maspero, Paris, 1968
- PETONNET C., On est tous dans le brouillard - Galilée, Paris, 1979
- PIALOUX M., Jeunes sans avenir et travail intérimaire - Actes de la recherche en sciences sociales 26/27, 1979
- PITROU A., La vie précaire, des femmes face à leurs difficultés - CNAF, Paris, 1978
- PORQUET J.L., La débîne - Flammarion, Paris, 1988
- RAY J.C., L'analyse quantitative des revenus des familles les plus pauvres - Consommation, 1979
- REVOL J., STROHL H., Rapport du groupe de travail sur l'accès aux soins des personnes en situation de précarité - IGAS, Nov. 1987
- SECOURS CATHOLIQUE, Et les pauvres, Monsieur le Président ? - Secours Catholique, Paris, 1988
- SERVERIN E., REVOL M.C., La mise en œuvre de l'obligation alimentaire - Université Lyon III, Institut d'Etudes Judiciaires, décembre 1983
- STANKIEWICZ et alii, Revenu, niveau de vie et devenir des chômeurs de longue durée - LAST-CLERSE, Lille, 1985
- STECK Ph. (sous la direction de), Précarité et secours financiers - CNESS, Saint-Etienne, juin 1988
- STOLERU L., Vaincre la pauvreté dans les pays riches - Flammarion, Paris, 1974
- TABARD N., Tentative pour caractériser les ménages à bas revenus à partir de l'enquête - Revenus sociaux 1975 - CREDOC, 1980
- TRICART J.P., Pauvreté et précarité, l'évolution des ensembles HLM dans un contexte de crise durable - OMINOR, Lille, 1981
- VERCAUTEREN P., Les sous-prolétaires, essai sur une forme de paupérisme contemporain - Ed. Vie Ouvrière, Bruxelles, 1970
- VILLENEUVE A., Construire un indicateur de précarité - Economie et statistique, 168, 1984
- WREZINSKI J., Enrayer la reproduction de la grande pauvreté - Documentation Française, Paris, 1983

ANNEXE 3

Personnes auditionnées

M. Christian Bachman, Directeur du CRAI

M. Pascal Beau, Délégué Général de l'Observatoire de la Décision Publique

M. Jean-Michel Belorgey, Député, Président de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale

M. Denis Bouget, Maître de conférence en économie, Université de Nantes (CEBS)

M^{me} Patricia Bouillaguet, Délégation à l'Emploi, Division Etudes et Synthèses

M. Raoul Briet, Chef du Service des Affaires Sociales au Commissariat Général du Plan

M. Jean-René Brunetière, Directeur du Cabinet de Monsieur Claude Evin, Ministre de la Solidarité, de la Santé, de la Protection Sociale

M. Bultez, Directeur du Secteur Action en France et Europe, Secours Catholique

M. Christian Chasseriaud, Directeur de l'Association Périgourdine d'Action et de Recherche sur l'Exclusion

M. Michel Conan, CSTB

M. Pierre-Yves Cosse, Commissaire au Plan

M^{me} Monique Crinon, Formatrice

M^{me} Danièle Debordeaux, CNAF

M. Dominique de Combes de Nayves, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes

M. Jean-Baptiste de Foucauld, Commissaire Adjoint au Plan

M. Pascal Dorival, Délégué Général du Centre des Jeunes Dirigeants de l'Economie Sociale

M^{me} Anne de Gouy, FNARS

M^{me} Françoise Euvrard, Rapporteur Adjoint, CERC

M. Jean-Louis Faure, Rapporteur Adjoint, CERC

M. Daniel Fayard, Chargé de la Formation, ATD QUART MONDE
 M. Hugues Feltesse, Directeur Général, UNIOPSS
 M^{me} Dan Ferrand-Bechmann, Chargé de Mission, Secrétariat d'Etat à l'Action Humanitaire
 M^{me} Annie Fouquet, Chargé de Mission, Chef Division Etudes Sociales, INSEE
 M. Bertrand Fragonard, Délégué Interministériel au RMI
 M. Pierre Gaudet, Consultant, Price Waterhouse
 M^{me} Marinette Girard, Directeur de l'Action Sociale, Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale
 M. Bernard Guibert, Chargé de Mission, Service Prévisions et Statistiques, CNAF
 M^{me} Claire Guignard-Hamon, Chargé de Mission, Service des Affaires Sociales, Commissariat Général du Plan
 M. Jean-Paul Guillot, Directeur Général, STRATORG
 M. Raymond Hara, Chargé de Mission, Service des Affaires Sociales, Commissariat Général du Plan
 M. Georges Hatchuel, Directeur Commercial, CREDOC
 M. Guy Janvier, DAS, Ministère de la Solidarité, de la Santé, de la Protection Sociale
 M. Bruno Jobert, Directeur CERAT, Grenoble
 M^{me} Marie-Thérèse Join-Lambert, Conseiller social auprès du Premier Ministre
 M. François Lagarde, Chargé de Mission, Délégation Interministérielle au RMI
 M. François Landais, Chargé de Mission, Délégation Interministérielle au RMI
 M. Jean Lecuir, Chargé des Interventions, ANPE
 M. Dominique Lefebvre, Conseiller technique, cabinet de Monsieur Claude Evin, Ministre de la Santé
 M^{me} Frédérique Leprince, Chargé de Mission, Service des Etudes et de la Recherche, Commissariat Général du Plan
 M. Hubert Madinier, UNEDIC
 M. Jean Marimbert, Chargé de mission auprès de Monsieur Lionel Stoleru, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, Chargé du Plan
 M. Vincent Merle, Directeur Général Adjoint, Chargé des Etudes et Statistiques, ANPE
 M. Serge Milano, DAS, Ministère de la Solidarité, de la Santé, de la Protection Sociale
 M. Guy Neyret, Rapporteur Général, CERC
 M^{me} Claudine Padieu, DAS, Ministère de la Solidarité, de la Santé, de la Protection Sociale

M. Maurice Pagat, Syndicat des Chômeurs
 M. Bernard Perret, Ministère des Finances, Direction de la Prévision, Bureau Emploi et Salaire
 M. Robert Poincard, Membre de la cellule animation du groupe DELEAU, DASES PARIS
 M. A. Ponsot, Directeur CCAS, Besançon
 M. Vincent Poubelle, CNAF
 M. Guy Raffi, Président de la Fondation pour la Recherche et le Travail Social
 M. Revoil, Chef service Statistiques et Synthèses, UNEDIC
 M. Jacques Rigaudiat, Chargé de mission, Chargé des dossiers sur l'emploi, le travail et les négociations salariales, auprès du Premier Ministre
 M. Robert Rochefort, Directeur du CREDOC
 M^{me} Renée Rousseau, INFAC
 M. Patrice Sauvage, Délégation à l'Insertion des Jeunes
 M. Claude Seibel, Inspecteur Général, Chef du Département Population et Ménage, INSEE
 M. Omar Senhaji, Chef de Service Etudes et Recherches, Commissariat Général du Plan
 M. Laurent Setton, Mission Insertion Professionnelle
 M. Seys, SESI, Ministère de la Solidarité, de la Santé, de la Protection Sociale
 M. Hugues Sibille, Consultant, TEN
 M. Bernard Simonin, Responsable de l'équipe « Evaluation des Politiques Sociales », CREDOC
 M. Bernard Soulage, Professeur d'Economie, Université de Grenoble
 M. François Soulage, Directeur Général de l'Institut de Développement de l'Economie Sociale
 M. Bernard Spitz, Directeur de Cabinet de Monsieur Lionel Stoleru, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, Chargé du Plan
 M. Lionel Stoleru, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, Chargé du Plan
 M^{me} Nicole Tabard, Responsable de l'équipe « méthodologie des pratiques économiques et sociales », CREDOC
 M. Michel Thierry, Cabinet du Ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale
 M. Jean-Paul Tricart, Chercheur CNRSOMINOR LILLE, détaché auprès de la CEE pour le programme de lutte contre la pauvreté
 M. André Vianes, Maître de conférence, IEP Lyon
 M. Villet, SES
 M. Jean-Pierre Worms, Député, Rapporteur de la Commission des lois à l'Assemblée Nationale

ANNEXE 4

Décrets parus au *Journal Officiel* n° 213 du 13 septembre 1989

Décret n° 89-646 du 6 septembre 1989 portant création de la Commission nationale d'évaluation relative au revenu minimum d'insertion

NOR : PRMP8900109D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan,

Vu la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, notamment ses articles 51 et 52 ;

Vu le décret n° 88-824 du 18 juillet 1988 modifié relatif aux attributions du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale ;

Vu le décret n° 88-883 du 22 août 1988 relatif aux attributions du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu ;

Le Conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. — Il est créé une commission nationale d'évaluation chargée d'apprécier les effets de la mise en œuvre de la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion au regard des objectifs fixés par cette loi.

Elle remettra un rapport d'évaluation au Gouvernement avant le 31 janvier 1992. Elle remettra au Gouvernement les rapports intermédiaires qu'il pourra lui demander et pourra lui en faire parvenir à son initiative.

La mission de la commission prendra fin le 30 juin 1992.

Art. 2. — La Commission nationale d'évaluation comprend neuf membres choisis en raison de leur compétence dans le domaine social ou en matière d'évaluation. Un président est désigné parmi ses membres.

Les membres de la commission et son président sont nommés par décret du Premier ministre.

Art. 3. — Les membres de la commission sont nommés jusqu'au 30 juin 1992.

Ceux de ses membres dont le mandat viendrait à être interrompu pour quelque cause que ce soit sont remplacés dans leurs fonctions dans un délai de deux mois. Les membres remplaçants sont nommés dans les mêmes conditions que leurs prédécesseurs et leur mandat expire à la même date.

Art. 4. — La commission procède aux auditions qui lui paraissent nécessaires. Elle se fait communiquer, par les administrations de l'État, tous documents et informations qu'elle juge utiles.

Art. 5. — Le président de la commission est assisté d'un rapporteur général nommé sur proposition de la commission par un arrêté conjoint du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan.

Il dispose d'agents publics mis à sa disposition et, en tant que de besoin, des services du commissariat général du Plan.

Il peut faire appel à des experts français et étrangers.

Art. 6. — Pour l'accomplissement de sa mission, la Commission nationale d'évaluation dispose des crédits inscrits à ce titre au budget des services généraux du Premier ministre (commissariat général du Plan).

Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan, est ordonnateur des crédits de la commission inscrite à son budget.

Art. 7. — Les membres de la commission qui n'auraient pas la qualité de fonctionnaires ou d'agents de l'Etat sont assimilés, pour le remboursement de leurs frais de mission, aux fonctionnaires exerçant des fonctions de niveau comparable.

Il en va de même des collaborateurs, agents et experts qui assistent la commission dans ses travaux.

Art. 8. — Afin d'assurer la coordination des études et des recherches qui portent sur les problèmes de pauvreté et d'insertion et qui peuvent contribuer à l'évaluation relative au revenu minimum d'insertion, un groupe de coordination scientifique est constitué par le commissaire général du Plan.

Il rassemble des représentants de la Commission nationale d'évaluation et des services d'études, de statistiques et de recherche des administrations et organismes intéressés.

Son secrétariat est assuré par le commissariat général du Plan.

Art. 9. — Le Premier ministre, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, et le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 6 septembre 1989.

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
MICHEL ROCARD

*Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,
des finances et du budgets,*
PIERRE BÉRÉGOVOY

*Le ministre de la solidarité, de la santé
et de la protection sociale,*
CLAUDE ÉVIN

*Le ministre délégué auprès du ministre d'Etat,
ministre de l'économie, des finances et du budget,
chargé du budget,*
MICHEL CHARASSE

*Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre,
chargé du Plan,*
LIONEL STOLÉRU

Décret du 6 septembre 1989 portant nomination à la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion

NOR : PRMP8905083D

Par décret en date du 6 septembre 1989 :

Sont nommés membres de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion :

M^{me} Hélène Gisserot ; M. Xavier Greffe ; M^{me} Marie-Thérèse Joint-Lambert ; M. Gabriel Oheix ; M^{me} Nicole Questiaux ; M. Bernard Rodeinstein ; M. Hervé Serieyx ; M. Pierre Vanlerenberghe ; M. Patrick Viveret.

M. Pierre Vanlerenberghe est nommé président de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion.

Résumé du rapport

Une évaluation inscrite dans la loi

L'exigence de l'évaluation est inscrite à l'article 48 de la loi qui crée en France le « revenu minimum d'insertion » :

« Dans un délai de trois mois suivant la date de promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les modalités d'évaluation qu'il aura retenues pour son application.

« Les dispositions des titres II et suivants de la présente loi sont applicables jusqu'au 30 juin 1992.

« Avant le 2 avril 1992, un rapport d'évaluation sera adressé par le Gouvernement au Parlement. Au vu des conclusions de ce rapport, le Gouvernement déposera un projet visant à procéder aux adaptations qui lui paraîtraient nécessaires ».

Le Parlement donne ainsi un prolongement à l'une des conclusions essentielles du rapport du Père Wrezinski, adopté par le Conseil Economique et Social. Celui-ci soulignait en effet la nécessité « que se développe réellement une pratique à tous niveaux, de programmation et d'évaluation de l'action contre la grande pauvreté et la précarité économique et sociale ».

Trois critères pour l'évaluation, une contradiction relative

Trois critères :

- *l'indépendance* de l'instance évaluatrice par rapport au gestionnaire ;
- *la compétence* des acteurs appelés à participer à cette évaluation ;
- *la transparence* de leurs méthodes, de leurs sources d'information, de leurs critères de jugement.

Le respect simultané de ces trois critères soulève une difficulté : au sens strict du terme, dans le cadre d'une évaluation de cette importance, la distinction de l'évaluation et de la gestion suppose indépendance par rapport au gouvernement lui-même. Or l'essentiel de l'expertise dans le

domaine des politiques sociales et dans celui des expériences de revenu minimum se trouve au sein de l'administration, des centres de recherche et des appareils statistiques publics.

Il faut donc créer, en la circonstance, une instance indépendante qui puisse disposer de ressources humaines et documentaires situées dans l'administration et plus particulièrement au Commissariat Général du Plan et dans les centres de recherche qui lui sont liés : CERC et CREDOC notamment. On verra, dans la quatrième partie de ce rapport, comment on a cherché à prendre en compte cette double nécessité à travers la formule d'une commission nationale d'évaluation du RMI.

La première et la seconde partie du rapport ont pour objet de cerner les enjeux du RMI afin de mieux situer les objectifs que doit s'assigner l'évaluation. La troisième partie recense quant à elle les instruments d'observation, quantitatifs et qualitatifs, qu'il conviendra d'utiliser pour fournir à la commission d'évaluation les matériaux propres à fonder son appréciation.

Le dispositif institutionnel

Une Commission Nationale d'Evaluation du RMI, nommée par le gouvernement, composée de personnes choisies en raison de leur autorité morale, de leur compétence sur le sujet (pauvreté, insertion) ou de leurs travaux sur l'évaluation. Cette commission désignerait en son sein son président et choisirait son secrétaire général qui jouerait également le rôle de rapporteur. C'est elle qui serait habilitée à présenter le rapport d'évaluation prévu dans le projet de loi avant avril 1992 (et sans doute deux rapports « intermédiaires » aux printemps 1990 et 1991).

Sous la responsabilité de la commission un secrétariat serait chargé de l'organisation du travail et de la liaison avec les centres de recherche et les équipes universitaires avec lesquelles il faudra passer commande d'enquêtes ou de travaux plus approfondis. Ce secrétariat doit pouvoir disposer de mises à disposition et de moyens en provenance du Commissariat Général du Plan et des organismes d'étude avec lesquels il est en contact. Les travaux antérieurs du Commissariat sur l'évaluation des politiques sociales, sa position interministérielle, ses contacts privilégiés avec les équipes de recherche compétentes sur les problèmes de pauvreté-précarité rendent, sur ce sujet, son intervention nécessaire. Il ne saurait, en revanche être lui-même l'instance d'évaluation externe et indépendante dont l'existence paraît ici nécessaire.

Le problème budgétaire

Si l'on recense les grandes catégories de dépenses qui paraissent constituer un minimum on obtient les chiffres suivants, sur trois ans :

— un panel sur 3 000 bénéficiaires comportant trois vagues annuelles : il faut compter au moins 5 MF, sur trois ans ;

— les enquêtes réalisées sur une douzaine de sites pilotes exigent au minimum une moyenne de 250 KF sur 18 mois, ce chiffre faible venant du fait qu'il s'agit d'équipes travaillant dans le secteur public de la recherche. Il faut y ajouter le coût du traitement statistique par le CERC et le CREDOC et les enquêtes éventuelles auprès des commissions locales. Total annuel, $3 \text{ MF} \times 3$ soit pour trois ans : 9 MF ;

— quelques contrats d'évaluation permettant de tester des méthodes d'évaluation différentes et de travailler avec d'autres équipes : associations, cabinets privés, groupement d'usagers : $1 \text{ MF} \times 3$ soit 3 MF sur trois ans ;

— un fonds d'incitation aux évaluations locales et départementales devrait être créé : la part de l'Etat pourrait être de $1 \text{ MF} \times 3$ soit 3 MF ;

— un budget de fonctionnement pour la Commission : déplacements de ses membres, organisation de réunions en province, documentation, etc. Total pour trois ans : $1 \text{ MF} \times 3$ soit 3 MF ;

— un budget de fonctionnement pour le secrétariat général : un secrétaire général à plein temps, 3 chargés de mission à mi-temps, une personne assurant le secrétariat à temps plein, les frais de vacation. Si on utilise des mises à disposition ce budget sera limité à environ 1 MF par an, soit 3 MF sur trois ans ;

— un budget pour le secrétariat et la commission pour le premier semestre 1992 : fonctionnement, vacation, secrétariat, édition du rapport et des enquêtes..., environ 1 MF.

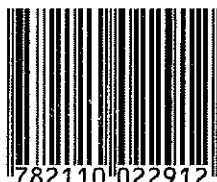
Pour trois ans, c'est donc un budget minimum de 27 MF qu'il faut envisager, soit environ 9 MF par an.

*achevé d'imprimer
sur les presses de graphic-expansion s.a.
54000 nancy, en décembre 1989*

d.l. n° 2242 - 4^e trim. 1989

Les deux rapports «L'évaluation des politiques et des actions publiques» et «Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion» répondent à une commande du Premier ministre passée, le 22 juillet 1988, à Patrick Viveret, chargé de mission auprès du Commissaire au Plan.

Le rapport sur l'évaluation du RMI précède le rapport global, puisque le gouvernement a proposé que la loi sur le RMI fasse l'objet d'une évaluation et soit modifiée dans ses dispositifs d'application en 1992 au vu des conclusions de cette évaluation. La création d'une Commission nationale d'évaluation du RMI, installée le 14 septembre 1989, constitue la première concrétisation d'un principe que le rapport principal se propose de généraliser. Cette Commission se compose de neuf personnalités indépendantes et ses conclusions seront publiques. Les rapports de Patrick Viveret s'inscrivent dans cette approche démocratique de l'évaluation.



9 782110 022912



Prix : 75 F

Imprimé en France

ISBN : 2-11-002291-4

ISSN : 0981-3764

DF 2014

La Documentation Française

29-31, quai Voltaire - 75340 Paris - Cedex 07

Tél. : (1) 40.15.70.00

Télex 204826 DOCFRAN PARIS