

Contribution à la mission d'évaluation des dispositifs d'évaluations des politiques publiques

Le 8 novembre 2017,

Madame, monsieur, vous trouverez ci-dessous une contribution faisant suite à la table ronde qui s'est tenue le 7 novembre et portant spécifiquement sur 3 points :

- les spécificités de l'évaluation de la loi par rapport à l'évaluation classique
- le rôle que les parlementaires peuvent jouer dans l'évaluation de la loi
- une copie de notre contribution à la concertation en ligne sur le rôle des citoyens dans l'évaluation de la mise en œuvre des lois

En annexe, je vous propose des documents pouvant vous être utiles, en particulier :

- le guide d'évaluation de la législation que nous avons rédigé pour la DG INFSO (désormais CONNECT) de la Commission européenne. Celui-ci s'est appuyé sur une méta-évaluation de 140 évaluations de la législation européenne ;
- une communication présentée en 2014 sur l'évaluation de la législation européenne et son retard par rapport à l'évaluation de programmes financiers (Ex post evaluation of regulation and regulatory policies – The case of EU regulation)
- un 4 pages pédagogique sur l'évaluation

Je reste à votre disposition pour expliciter ces points, ou d'autres, dans le cadre de votre démarche. Bien cordialement,

Thomas Delahais

SPÉCIFICITÉS DE L'ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE DE LA LÉGISLATION

Quoique l'évaluation de la législation soit avant tout une évaluation, c'est-à-dire qu'elle vise à apprécier l'action publique du point de vue de ses conséquences sur ses cibles, elle présente un certain nombre de difficultés et d'enjeux spécifiques dont voici un aperçu.

Note : le texte ci-dessous est une synthèse en français et adaptée au cas français de notre communication : *Ex post evaluation of regulation and regulatory policies – The case of EU regulation* (2014).

Trop de législation à évaluer ?

Il y a en France plusieurs dizaines de milliers de lois, décrets, etc., soit beaucoup plus que de programmes dépensiers (il y a par exemple entre 1500 et 2000 budgets opérationnels de programme — BOP — dans la LOLF).

La législation doit être comprise en termes de stock (environ 30 000 lois, décrets et ordonnances), mais aussi de flux (450 nouvelles lois pour chaque précédente mandature). Même si chaque loi n'a pas besoin d'être évaluée individuellement, le nombre de lois nouvelles à évaluer rend difficile de commencer à traiter du stock en tant que tel.

Une évaluation qui intéresse moins ?

Or, le paradoxe de l'évaluation de la législation c'est que le public et la société civile sont intéressés par l'évaluation des lois les plus récentes, en particulier quand elles ont été discutées dans l'opinion, mais alors qu'il est trop tôt pour cela : on manque encore d'information, et les conséquences de la loi (voulus ou non voulues) n'ont pas encore eu le temps de se déployer.

Si une évaluation de mise en œuvre est utile pour comprendre si la façon dont la loi s'est effectivement déployée (en termes de décrets ou autres documents d'application, de jurisprudence, mais aussi d'interprétation et d'appropriation par les acteurs) la rend susceptible d'avoir les effets attendus, cela ne remplace d'aucune manière une évaluation portant plus largement sur son efficacité, son efficience, son utilité (c'est-à-dire l'ensemble de ses conséquences, y compris non voulues), sa pertinence et sa cohérence. Pour cela il faut du temps, mais le moment pertinent ne coïncide pas forcément avec l'intérêt des parlementaires, de l'État ou de la société civile.

De même, de nombreuses lois n'ont pas de conséquences financières, ce qui réduit l'intérêt pour leur évaluation, car la dimension financière est un élément essentiel de l'intérêt pour les politiques publiques.

De l'autre côté, beaucoup d'acteurs refusent d'évaluer les lois les plus fondamentales, car cela ouvrirait un débat jugé trop important, « trop risqué » pour tout le monde, en particulier sur leur raison d'être.

La législation moins évaluable qu'un programme financier ?

Il y a plusieurs éléments spécifiques aux lois qui les rendent moins évaluables que les programmes financiers :

- elles n'ont pas de durée de vie préprogrammée : résultat, il n'y a pas un moment précis prévu pour l'évaluation avant éventuel renouvellement, comme dans de nombreux programmes financiers ;
- le périmètre est difficile à saisir : les lois font souvent partie d'un paquet ou d'une politique plus large. Parfois, au contraire, une loi comporte de nombreux articles ayant des conséquences pour de nombreuses politiques différentes. La loi n'est pas toujours le bon périmètre d'évaluation.
- ses objectifs, ses cibles, et la façon dont elle est supposée les atteindre (c'est-à-dire sa logique d'intervention) sont rarement très clairs — et ils ont pu changer à travers le processus de mise en œuvre. L'absence ou la faible qualité des analyses d'impact ex-ante amplifient cela. Par ailleurs, certaines lois peuvent avoir des objectifs réels différents de ceux affichés (par exemple les lois émotionnelles), ce qui les rend particulièrement difficiles à évaluer.
- il est très rare qu'une loi intègre des cibles chiffrées à atteindre et encore moins un système de suivi et évaluation — conséquence de la faiblesse des analyses d'impact. De plus, les lois sans implication financière produisent très peu de données lors de leur mise en œuvre, ce qui au total amène à un risque important d'absence des données essentielles pour pouvoir l'évaluer.

La législation plus compliquée à évaluer ?

Les lois ou paquets législatifs peuvent être simples, compliqués ou complexes, mais ils ont quand même plus tendance à être des deux derniers types.

Les lois comprennent ainsi souvent plusieurs mesures, visant des groupes sociaux différents, de différentes façons et suivant différents mécanismes, dans des contextes différents.

Leur mise en œuvre et leur efficacité dépendent souvent d'un grand nombre d'acteurs (le gouvernement, l'administration à plusieurs niveaux, le juge, les acteurs intermédiaires sur le terrain, les bénéficiaires finaux, etc.) et de la façon dont ils connaissent, comprennent, s'inscrivent, s'approprient la loi.

Enfin la loi s'applique (sauf loi d'expérimentation) sur le territoire entier, à l'ensemble des citoyens et des organisations, en complémentarité ou en confrontation avec d'autres lois et d'autres cadres réglementaires, amenant in fine à une très large diversité de cas d'application et des effets potentiellement très hétérogènes d'un endroit à l'autre. Or, cette diversité de situations est rarement

prévue et étudiée à l'avance, et demande un travail important d'analyse pour identifier quels facteurs contribuent ou au contraire empêchent l'atteinte des résultats attendus.

Par ailleurs, la loi, en particulier lorsqu'elle contraint des pratiques ou des comportements existants, est susceptible d'avoir de nombreux effets inattendus, beaucoup plus que la plupart des programmes financiers, notamment parce qu'elle peut agir à certains niveaux fondamentaux de la société ou de l'économie. Cela veut dire que la loi, sur le long terme, peut faire de nombreux gagnants et perdants qui n'étaient pas initialement visés ; une économie peut se créer sur les effets inattendus de la loi, qui va ensuite être difficile à résorber. Dans un certain nombre de cas, la somme des effets inattendus est susceptible de contrebalancer fortement le constat sur l'efficacité de la loi.

Or, il n'y a que pour les lois avec une chaîne causale simple que l'impact peut être évalué « simplement », c'est-à-dire avec une approche contrefactuelle (en comparant une situation « avec » la loi et « sans » la loi, cette situation « sans » étant généralement reconstruite ou simulée). Ce n'est plus le cas avec les lois complexes, dont les effets attendus sont multiples et interdépendants, et pour lesquelles un « effet moyen » n'a pas d'intérêt. Il faut donc considérer d'autres approches visant à identifier des configurations de succès ou expliquant le succès ou l'échec des politiques.

Au total, l'évaluation de la législation nécessite un processus assez long de collecte de preuve à tous les niveaux pertinents, sur la durée, et à chaque étape de sa logique d'intervention, mais aussi en dehors pour prendre en compte les conséquences inattendues. Il y a dès lors :

- un enjeu essentiel à « faire sens » de l'ensemble (qui peut être très riche) des informations collectées.
- un enjeu à apporter un jugement mesuré pour décider s'il faut ou non faire évoluer le dispositif législatif, face à un très grand nombre d'informations potentiellement contradictoires.

RÔLE DE L'ASSEMBLÉE ET DU PARLEMENTAIRE

Face aux constats posés ci-dessus des enjeux spécifiques à l'évaluation de la loi, nous posons en particulier les idées suivantes quant au rôle de l'Assemblée et des parlementaires pour y faire face.

1. **Mettre l'évaluation à l'agenda.** Comme indiqué plus haut, l'évaluation de la législation n'intéresse pas forcément l'opinion publique. Les parlementaires ont la surface médiatique et la capacité d'entraînement suffisantes pour la mettre à l'agenda.

2. **Choisir les bons sujets.** Il y a des « modes » dans les évaluations qui sont menées au niveau de l'État et des sujets continuellement rabâchés quand d'autres sont peu discutés. Le parlementaire a l'ancrage local et les connexions pour « sentir » en amont quels sujets nécessiteraient une évaluation pour contribuer au débat public à venir. Il peut ainsi faire ressortir des sujets qui sont dans l'angle mort des autres acteurs publics. Il peut aussi soutenir une autre évaluation d'un sujet déjà évalué lorsqu'il juge que les critères de jugement n'ont pas été les bons. Enfin, il peut anticiper le calendrier parlementaire pour amener des évaluations avant la discussion de la loi à venir.
3. **Établir une planification.** Il y a parfois des doublons dans l'évaluation des lois et des politiques, car les différents commanditaires d'évaluation travaillent chacun de leur côté. Le Parlement aurait tout intérêt à établir, en début de mandature, une planification de ses évaluations (en prenant en compte le calendrier de la mandature), quitte à copiloter certaines avec la Cour des comptes, par exemple, et à travailler sur les sujets choisis en bonne intelligence avec les services ministériels, les autres institutions étatiques, les collectivités locales et les institutions européennes. En général, pour qu'une évaluation soit utile, il ne faut pas « évaluation d'abord, et voir ensuite », mais connecter directement l'évaluation à un processus de décision à venir.
4. **Mieux intégrer la dimension européenne.** La transposition de directives européennes ou la prise en compte de la loi européenne en général est désormais une partie significative de l'activité du Parlement. Le Parlement peut se saisir de l'évaluation comme d'un moyen de faire valoir son point de vue dans la fabrique de la loi européenne s'il la propose au bon moment. En effet, la Commission européenne conçoit ses projets de directive en passant par un processus d'*impact assessment* structuré et dans un calendrier connu à l'avance, dans lequel le Parlement français aurait tout intérêt à s'inscrire pour peser sur la décision. Le Parlement pourrait viser à coordonner ses évaluations avec d'autres Parlements nationaux pour renforcer son poids. Les évaluations du Parlement pourraient également être portées par les parlementaires européens dans le processus d'adoption des directives et autres actes législatifs.
5. **Investir dans l'analyse d'impact.** Lorsque les lois, voire certains amendements sont d'initiative parlementaire, l'Assemblée comme le Sénat devraient être exemplaires dans l'analyse d'impact qui en est faite. On pourra en particulier s'inspirer de l'**impact assessment** de la Commission européenne ou, lorsque les délais sont contraints, des **rapid impact assessments** développés par exemple par la Flandre en Belgique. Dans tous les cas, cela signifie une explicitation du problème public justifiant la proposition de loi, l'identification d'options, le choix d'une meilleure option, le développement de sa logique d'intervention, l'identification de ses potentiels effets indésirables et des mesures prises pour les éviter, et enfin la mise en

place d'un système de suivi et évaluation. Une telle évolution nécessite probablement d'investir dans une cellule d'administrateurs spécialisés et/ou de recruter des collaborateurs de groupe « techniciens de l'évaluation ».

6. **Faire valoir son droit à une analyse d'impact de qualité.** Il y a formellement une obligation des ministères à accompagner ses propositions législatives d'une telle analyse (appelée « étude d'impact »), mais elle a été vidée de son sens. Le Sénat a présenté une [proposition de loi en ce sens](#). Dans les cas extrêmes, le Parlement pourrait proposer une « contre-étude d'impact ». De nouveau, cela nécessitera des personnels spécialisés.
7. **Intégrer dans la loi les éléments nécessaires à son évaluation.** Les parlementaires auront intérêt à s'assurer que la loi est évaluable, c'est-à-dire en particulier qu'un horizon temporel est donné à son évaluation (mise en œuvre puis impact) ; qu'un périmètre d'évaluation est fixé ; que sa logique d'intervention est explicite ; qu'un système permettant d'assurer la collecte des informations nécessaires à son suivi et à son évaluation est intégrée. Cela comprend notamment l'obligation de donner au futur évaluateur l'accès aux données nécessaires à l'évaluation. Un test systématique d'évaluabilité pourrait être développé en ce sens.
8. **Former les parlementaires à l'évaluation.** L'évaluation demande à penser l'action publique en termes de conséquences sur des cibles, plutôt qu'en termes de conformité à la loi ou de bonne gestion. C'est un saut conceptuel considérable qui nécessite un accompagnement. Les parlementaires devraient se former massivement à l'évaluation, en développant un programme qui leur soit propre et qui corresponde aux missions qu'ils se donnent.
9. **Faire de l'évaluation une part significative de l'activité des parlementaires.** Le métier des parlementaires change, en particulier avec la fin progressive du cumul des mandats. L'évaluation fait partie nominalement de ses missions. Les parlementaires auraient tout intérêt à s'investir dans des missions d'évaluation, que ce soit dans leur pilotage ou dans la formulation des conclusions et des recommandations, et dans certains cas dans le travail d'investigation. Les parlementaires pourraient en particulier lancer des missions de préfiguration de l'évaluation pour comprendre à l'avance quels sujets devraient être évalués, et surtout au regard de quels critères.
10. **Embarquer des parlementaires dans les évaluations menées par l'État.** Les parlementaires devraient faire en sorte d'être présents dans les comités de pilotage des évaluations stratégiques menées notamment par l'État, et travailler à intégrer leurs préoccupations dans les questions posées et la façon d'y répondre.

11. **Se donner les moyens de la crédibilité.** L'évaluation sera utile à la décision si elle est suffisamment crédible. Cela requiert d'abord de rendre le processus d'évaluation transparent, notamment en l'ouvrant aux différents points de vue des parties prenantes (évaluation pluraliste) ; ensuite, de s'assurer de la qualité méthodologique des approches employées (en particulier de l'impact) ainsi que, plus prosaïquement, de la façon dont la collecte et l'analyse croisée des données sont assurées ; enfin, de pouvoir réaliser une collecte suffisante pour prendre en compte la complexité des législations évaluées. Il faudra pour s'assurer de cela, d'une part faire appel à des prestataires (publics ou privés) ayant la maîtrise de ces méthodes ; et d'autre part mettre en place des procédures d'assurance qualité ambitieuses.
12. **Porter les résultats des évaluations et communiquer.** Une fois l'évaluation réalisée, le plus dur reste à faire : porter les résultats dans l'Assemblée, dans l'opinion et auprès de l'État, et convertir des conclusions en des suggestions stratégiques et opérationnelles. Le parlementaire peut prendre ce rôle, qui est un rôle de moyen terme, car au-delà de la communication celui-ci devrait viser à s'assurer que ses recommandations ont été réellement considérées par le gouvernement et de vérifier en quoi elles ont donné lieu à des transformations de l'action publique.
13. **Capitaliser les résultats des évaluations parlementaires.** Plus le Parlement réalisera des évaluations, plus il faudra envisager un travail systématique pour faire en sorte que les constats contenus dans ces évaluations servent à la fabrique de la loi. Cela peut être le rôle des administrateurs que de faire ce travail systématique.

CONTRIBUTION RELATIVE AU RÔLE DES CITOYENS DANS L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS

Cette contribution a été présentée sur le site dédié à la consultation mise en œuvre par l'Assemblée nationale, et est accessible [ici](#).

La 1^{re} question serait de savoir de quels citoyens on parle. Il s'agirait a minima de rentrer dans une logique d'évaluation « pluraliste et participative » : pluraliste — elle prend en compte tous les points de vue ; et participative — elle intègre ces points de vue pas seulement dans la remontée d'informations, mais également dans le pilotage de l'évaluation. C'est une approche qui existe depuis une trentaine d'années, y compris en France, et dont l'Assemblée peut s'inspirer pour au moins prendre en compte les vues des citoyens à travers des organisations qui veulent les représenter (associations, syndicats, collectifs, etc.).

Si maintenant l'ambition est d'intégrer directement les citoyens dans les évaluations, la question de fond est le degré d'ambition, du plus bas (information) au plus élevé

(coconstruction) en passant par les stades intermédiaires de consultation et concertation.

Information : le 1er enjeu c'est que les citoyens ne sont pas au courant des évaluations qui sont menées et ne peuvent donc pas s'y intéresser ou y participer. Les parlementaires ont un rôle fondamental à jouer pour non seulement faire connaître ces évaluations, mais aussi expliquer qu'il s'agit de juger du résultat de l'action publique en s'appuyant sur des données probantes. Pour que les citoyens s'investissent dans les évaluations menées par l'Assemblée, il faut donc que l'Assemblée accepte d'en être un étendard.

Consultation : Une façon simple d'intégrer les citoyens, c'est d'intégrer une démarche de consultation systématique ouverte à tous. C'est par exemple ce qu'a décidé la Commission européenne en 2014. Cependant, la consultation « sans filtre » est rarement très intéressante (beaucoup de « bruit »). En revanche, on peut organiser des consultations sur le territoire sur des formats variés, d'un simple panel formé sur le sujet traité (format « conférence citoyenne ») à des consultations très larges (cf. le million de participants pour la Commission Thélot sur l'école). Ce ne sont jamais de simples consultations ouvertes, mais des processus de formation, discussion, réflexion plus ou moins profonds, numériques ou face-à-face, garantissant une contribution pertinente. Les parlementaires peuvent en être parties prenantes, sur le modèle des consultations « Debate Europe » de la Commission européenne (2005-2010). Tous les outils de collecte habituels en direction des parties prenantes (entretiens, ateliers, enquête par questionnaire, etc.) doivent également être mobilisés et sont un préalable souvent aux consultations de citoyens, ne serait-ce que pour poser les bonnes questions.

Concertation : Pour que les citoyens s'intéressent aux évaluations, peut-on faire en sorte qu'ils soient directement impliqués dans le choix des lois à évaluer, mais aussi dans la définition des questions et des critères de jugement ? Plus largement, il est possible d'organiser la transparence du processus évaluatif, depuis la constitution du référentiel jusqu'à la collecte des données et à l'élaboration du jugement et des recommandations. Etalab a montré la voie sur ce sujet depuis quelques années maintenant. Une transparence forte et assumée donne de la crédibilité à l'évaluation « qui n'a rien à cacher ». Former et accompagner un groupe de citoyens pour lui permettre d'être « armé » sur le processus évaluatif, en revanche, c'est lui permettre d'être vraiment proactif sur le sujet et d'imprimer sa marque dans l'évaluation, par exemple en étant capable de critiquer positivement ou négativement les preuves et les argumentaires avancés.

Coconstruction : la démarche la plus approfondie serait celle où des citoyens seraient directement impliqués dans l'évaluation, depuis le début et jusqu'à la fin. Sur le modèle des jurys citoyens, un groupe de citoyens pourrait être investi d'un rôle dans le pilotage de l'évaluation à chacune de ses étapes (en parallèle ou en

remplacement. Cela nécessiterait que les Parlementaires jouent un rôle de « parrain » ou de « commanditaire » d'une évaluation confiée à des citoyens, dont l'Assemblée serait le garant.