

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET ÉVALUATION PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

I - AVIS ADOPTÉ LE 12 DÉCEMBRE 1990 SUR LE RAPPORT PRÉSENTÉ PAR MONSIEUR LUCIEN GÉNIN AU NOM DE LA SECTION DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES GÉNÉRAUX ET DE LA CONJONCTURE (SYNTHÈSE)

II - LA CONFÉRENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION

III - LES TRAVAUX D'ÉVALUATION RÉALISÉS À L'INITIATIVE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

--*

I - SYNTHÈSE DU RAPPORT ET DE L'AVIS présentés par M. Lucien GÉNIN,

à l'Assemblée plénière du Conseil économique et social
les 11 et 12 décembre 1990
au nom de la section des Problèmes économiques généraux et de la
conjoncture
présidée par M. Jean BRUNET.

M. Lionel Stoleru, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Plan, participa aux débats.

L'avis a été adopté par 150 voix, contre 14 et 17 abstentions sur 181 votants. Le rapport et l'avis ont été publiés au J.O. du 15 janvier 1991 (n° 2 de l'édition spéciale avis et rapports du Conseil économique et social).

--*

Au cours de la décennie écoulée, s'est affirmée dans la plupart des pays industrialisés, et particulièrement aux États-Unis, une volonté de promouvoir une évaluation des politiques publiques.

Celle-ci correspond à une exigence forte de la démocratie et ce d'autant plus que, si les politiques et l'action publiques ont tendance à se développer et à se diversifier, elles ont aussi tendance à se compliquer et même à s'opacifier.

L'évaluation des politiques vise à l'amélioration, sous toutes ses formes, de la relation entre la puissance publique et le citoyen. En tant que tel, le citoyen doit se sentir plus impliqué dans les choix et l'action des pouvoirs publics. En tant qu'administré, il doit bénéficier d'une garantie permanente de qualité des services publics.

Le Conseil économique et social s'est attaché à proposer au-delà de ses définitions une approche concrète du contenu et des principales limites de l'évaluation des politiques publiques en distinguant, par rapport à la décision politique, les évaluations préalables (ou es ante), concomitantes, et en marquant la différence entre l'évaluation, le contrôle ou l'audit, et en précisant que l'évaluation s'applique à des politiques plutôt qu'à des institutions.

Au moment où le Conseil économique et social en débattait, le dispositif évaluatif français tendait à s'articuler comme suit :

- un pôle législatif d'évaluation, recouvrant un organisme : l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, commun aux deux Assemblées, et des missions spécifiques propres à l'Assemblée nationale ;
- un pôle exécutif d'évaluation constitué autour d'un dispositif interministériel d'évaluation créé par le décret du 22 janvier 1990 (Comité interministériel de l'évaluation, Fonds national de développement de l'évaluation, Conseil scientifique de l'évaluation), et auquel participent : le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Médiateur de la République, les Ministères, les Corps d'Inspection générale, des Comités d'évaluation ad hoc...

Le Conseil économique et social - l'attitude évaluative est dans sa nature et la démarche évaluative dans sa fonction - est concerné de manière spécifique par ce dispositif. Ses structures et ses procédures faisant qu'il peut être immédiatement opérationnel dans le déroulement du processus d'évaluation, le rapport a présenté un certain nombre de suggestions à cet égard.

Il mesure, cependant, les limites et les risques auxquels peut encore se heurter en France le développement de la démarche évaluative : pesanteurs de la tradition administrative, dérive technocratique pouvant aboutir à un dessaisissement des élus et des partenaires socio-professionnels au profit des experts, multiplication des instances d'évaluation, peu d'implication des corps intermédiaires ...

Convaincu de la nécessité de surmonter ces obstacles, et estimant qu'il n'y a d'évaluation que strictement indépendante, le Conseil économique et social en propose une conception reposant sur trois exigences indissociables : des moyens d'expertise, au service d'un débat démocratique, tendu vers la prise de décisions publiques et vers leur adaptation. Ceci implique une stricte distinction des acteurs de l'évaluation (demandeurs, chargés d'études évaluatives, instances pluralistes d'évaluation, destinataires), un souci permanent de résoudre le problème de la compatibilité entre le cycle généralement court de la décision politique et le cycle plus long de la démarche évaluative.

Quelques critères privilégiés "prédisposent" tel ou tel domaine à faire l'objet d'une évaluation : coût financier, certes, d'une politique ou d'une absence de politique, mais aussi effets recherchés d'une politique en termes de cohésion sociale, ou capacité d'entraînement d'une politique etc. Le rapport, accompagnant l'avis du C.E.S. illustre ces analyses de nombreux exemples.

Dans le dispositif du décret du 22 janvier 1990, dont le C.E.S. estime qu'il devra faire l'objet, lui-même, d'une évaluation, au terme de quelques années de fonctionnement, le rôle du Conseil scientifique de l'évaluation a retenu l'attention de cette Assemblée. Un temps d'expérimentation lui apparaît nécessaire notamment pour préciser la nature et les modalités des relations opérationnelles qu'elle pourra établir avec le Conseil scientifique dont elle doit requérir l'avis technique, lorsqu'elle

souhaite bénéficier du concours financier du Fonds national de développement de l'évaluation. Pour limitées qu'elles soient dans leur objet, ces relations doivent être rigoureusement compatibles avec le statut organique de l'Assemblée constitutionnelle qu'est le Conseil économique et social.

D'une manière plus générale, le Conseil scientifique de l'évaluation devrait, par ailleurs, exercer un rôle essentiel, notamment en matière de promotion de l'évaluation, d'élaboration d'une éthique professionnelle et d'une déontologie de l'évaluation, et de développement de la recherche et la formation des spécialistes.

S'agissant des diverses instances publiques de l'évaluation, le C.E.S. souhaite, notamment ;

- une plus grande ouverture sur le public, les acteurs économiques et sociaux et les usagers du projet gouvernemental, visant au renouveau du service public,
- une prise en considération parlementaire des travaux d'évaluation de la Cour des Comptes et du Conseil d'État,
- un développement pluraliste des instances spécifiques d'évaluation,
- l'attribution au Médiateur de la République du rôle de "vecteur" des suggestions d'évaluation émanant des citoyens, etc.

Enfin, le Conseil économique et social souhaite prendre une part importante à l'impulsion du mouvement évaluatif, et en particulier :

- exprimer son avis sur la politique générale de l'évaluation ;
- élargir sa représentation dans des comités et instances spécifiques, et être associé au déroulement de démarches d'évaluation initiées par d'autres "pôles" (Parlement en particulier) ;
- pouvoir expérimenter un système d'appréciation plus évaluatif, plus systématique et plus exhaustif des suites données à ses avis par le Gouvernement.

Le C.E.S. souhaiterait, également, un renforcement de la concertation que le décret du 22 janvier 1990 circonscrit à l'interministérialité. Dans ce but, il propose la mise en place d'une conférence nationale de l'évaluation à laquelle participeraient les grands acteurs et les principaux pôles d'évaluation (pôle législatif, pôle gouvernemental, Conseil économique et social, grandes juridictions...). Cette conférence pourrait servir de support, nécessairement informel à des échanges d'expériences, de réflexions et d'informations, dans la perspective d'un enrichissement global de l'évaluation contribuant de la sorte à la promotion du concept et de la démarche.

Mais, pour notre Assemblée, l'évaluation ne saurait se limiter au seul niveau national.

Au niveau régional, le Conseil économique et social suit avec intérêt le développement des expériences en cours, la question se posant de savoir si la région peut, dans ce domaine, être considérée comme le niveau opérationnel le plus pertinent. Il appuie donc la création d'une mission centrale de réflexion sur l'évaluation territoriale, à laquelle pourraient participer un spécialiste de l'évaluation, un président de conseil régional, un préfet et un président de comité économique et social régional, ainsi que l'idée de la création de fonds régionaux d'évaluation. Il propose que soit mise à l'étude l'intégration de programmes d'évaluation territoriale dans les futurs contrats de plan État-régions.

Au niveau européen, le Conseil économique et social souhaite que soient évités tous les risques d'interférences, de contradictions, voire d'incohérences, que pourraient entraîner des démarches de même nature, accomplies à l'initiative de la France ou des instances communautaires qui tendent actuellement à les multiplier.

En conclusion, le Conseil économique et social considère que la réussite de l'évaluation des politiques publiques exige une volonté politique constante, une détermination des principaux acteurs institutionnels à faire progresser leur savoir-faire

et à se concerter, une réelle crédibilité dans le public. Or celle-ci dépend de la capacité de l'évaluation à démontrer, sans complaisance la valeur de ses résultats. Elle est aussi affaire de pédagogie et de communication.

II - LA CONFÉRENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION

A - LA PREMIÈRE CONFÉRENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION (PALAIS D'IÉNA - 14 DÉCEMBRE 1992)

A quoi sert l'évaluation ?

La transparence de l'évaluation.

A qui sert l'évaluation ?

B - LA DEUXIÈME CONFÉRENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION. (PALAIS D'IÉNA - 9 DÉCEMBRE 1993)

L'évaluation outil indispensable de la décision publique.

Les voies étroites du pluralisme.

Pour une culture de l'évaluation.

C - PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ÉTAPE DU COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (PALAIS D'IÉNA - 14 JANVIER 1993)

..*

A - LA PREMIÈRE CONFÉRENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION (PALAIS D'IÉNA - 14 DÉCEMBRE 1992)

La première Conférence a été organisée autour de trois tables rondes. A quoi sert l'évaluation ? Est-elle suffisamment transparente ? A qui sert-elle ?

Année de l'achèvement des premières évaluations du Comité interministériel de la modernisation et de l'évaluation, de la publication des premiers avis méthodologiques, des premiers débats consacrés à des résultats d'évaluations, 1992 est apparue comme particulièrement propice à l'expression de telles interrogations. Cependant, aucune conclusion évaluative définitive n'ayant encore été rendue au moment précis du débat, celui-ci ne pouvait se fonder que sur des constatations partielles, assez nombreuses il est vrai, pour donner matière à commentaires.

La grande diversité des missions imparties à l'évaluation induit nécessairement celle des réponses à la première question posée. Ces missions se rapportent, par exemple, à l'appréciation de la valeur des mesures prises, de leur utilité et de leur efficacité. Elles peuvent viser à l'amélioration de la répartition et de la gestion des ressources publiques. Elles devraient, de surcroît, permettre aux différents protagonistes de l'action publique de prendre une plus claire conscience du contexte dans lequel ils exercent leur mission, et des marges d'adaptation dont ils disposent.

Certaines évaluations en cours, ou proches de l'achèvement, offraient quelques illustrations à cette dernière fonction :

- l'évaluation du R.M.I. qui, d'une part, s'est trouvée confrontée à l'attente des acteurs de terrain, en mal de clarification des concepts et pratiques. Elle a, d'autre part, fait émerger la nécessité d'intégrer davantage dans la démarche les "protagonistes-usagers du R.M.I." ;

- celle de la politique des villes qui, trouvant pour l'essentiel son origine dans un discours politique inspiré par le développement de situations critiques, a fortement besoin d'être clarifiée dans ses objectifs et intentions.

L'utilité de l'évaluation a également été évoquée sous d'autres aspects : comme support potentiel de la planification stratégique, de la réflexion sur l'avenir, et comme démarche préalable à la décision politique. C'est essentiellement par cette dernière approche, appliquée à la recherche scientifique et technologique, que le Parlement, dont le rôle à cet égard devrait être plus déterminant, s'est inséré dans le mouvement évaluatif. La pratique de l'évaluation tend, de surcroît, à s'étendre aux collectivités et à l'Administration territoriales, et à s'appliquer à des problèmes proprement locaux, sinon à l'impact territorial de problèmes nationaux, dont l'analyse serait, pourtant décisive, du moins dans certains domaines.

Le second temps de la réflexion du colloque devait s'organiser autour de la notion de transparence de l'évaluation. "Deux regards" furent successivement portés sur ce concept, l'un dans une perspective d'approche sémantique et méthodologique, l'autre étant destiné à le faire bénéficier des leçons d'une pratique institutionnelle.

"Clé de la crédibilité" de l'évaluation, la transparence doit s'appliquer au domaine de l'évaluation, et à la forme et à la formulation des travaux, qui gagneront à se plier à quelques règles inspirées par la pratique.

Quoique appliquée au cas particulier d'une institution publique, et qui plus est juridictionnelle, la réflexion sur la pratique de la transparence, aux travaux d'évaluation de la Cour des comptes, est, à bien des égards, instructive.

La troisième question, inscrite à l'ordre du jour - "A qui sert l'évaluation ?" - recouvre, en fait, le débat de fond : l'évaluation est-elle destinée à l'usage exclusif de l'Administration qui, pour l'instant, a été presque seule à l'origine des initiatives évaluatives, ou bien doit-elle être conçue comme une démarche démocratique au bénéfice du citoyen ?

Le débat sur cette question fut diversifié et riche et il a porté notamment sur l'identification des acteurs potentiels de l'évaluation, autres que l'Administration et l'Exécutif.

Des institutions existantes ont, à l'évidence, vocation à assurer la légitimité démocratique de l'évaluation : au premier chef, le Parlement, mais aussi le Conseil économique et social, et les Conseils économiques et sociaux régionaux. Telle est aussi la mission que pourrait remplir le Médiateur de la République.

Dans la mesure où elle se veut lieu de diffusion de l'évaluation, au-delà de l'exécutif et du secteur public, la Conférence nationale de l'évaluation devrait contribuer à ouvrir la démarche évaluative à d'autres acteurs.

B - LA DEUXIÈME CONFÉRENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION (PALAIS D'IÉNA - 9 DÉCEMBRE 1993)

La deuxième Conférence a été en grande partie consacrée à des travaux en atelier permettant de poursuivre la réflexion de 1992 :

L'évaluation, outil indispensable de la décision publique.

Les voies étroites du pluralisme.

Les caractéristiques et les conditions d'une culture de l'évaluation.

1 - L'évaluation outil indispensable de la décision publique

L'évaluation des politiques publiques doit contribuer à l'amélioration de la décision publique. Cet objectif est-il atteint ? Les opérations entreprises sont trop récentes dans leur ensemble pour qu'une réponse précise soit apportée à cette question. Pourtant des évaluations sont achevées. C'est le cas du rapport sur le *développement de l'informatique et son impact sur l'efficacité de l'administration*. Mais il semble qu'aucune décision n'ait été prise plusieurs mois après sa publication.

Les participants ont observé que l'intégration de l'évaluation dans le processus de décision publique est complexe. Les événements et la conjoncture exigent souvent une intervention rapide des pouvoirs publics. Le rythme de la vie politique et celui de la démarche scientifique de l'évaluation sont par essence différents.

Aussi les délais d'élaboration des évaluations devraient-ils être plus courts pour satisfaire aux exigences du calendrier des décisions politiques. Mais la conciliation des contraintes de l'évaluation et de celles de la décision n'est pas toujours possible.

2 - Les voies étroites du pluralisme

Les participants ont constaté que les collectivités territoriales pratiquent l'évaluation. Les régions s'inscrivent vigoureusement dans cette démarche, mais aussi certains départements.

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques continue à développer des évaluations a priori. Mais le Parlement n'a encore mis en place aucune évaluation a posteriori alors qu'il pourrait, par exemple, s'attacher au suivi de l'application réglementaire des lois votées, ou à la mise en place de nouvelles missions d'information et d'évaluation des dispositifs législatifs.

Les partenaires sociaux et économiques n'ont eux-mêmes guère pris d'initiatives d'évaluation. Cependant, leurs assemblées représentatives, le Conseil économique et social national et certains Conseils économiques et sociaux régionaux ont développé plusieurs actions dans ce domaine.

Les participants ont déploré que l'engagement des usagers dans les instances d'évaluation soit encore insuffisant.

3 - Pour une culture de l'évaluation

La transparence de l'évaluation des politiques publiques est nécessaire. Elle contribue à sa crédibilité et à l'affirmation de sa vocation démocratique. Elle est un impératif absolu.

Cette exigence de transparence peut favoriser l'abolition des querelles de chapelles, et la suppression des cloisons entre les administrations, les élus et les citoyens. Elle peut aussi contribuer à améliorer la capacité de chaque acteur à remettre en question, de manière constante, son rôle et sa place dans l'action publique, et à mieux se situer au sein d'un ensemble cohérent.

Le débat a évoqué la nécessité de construire un savoir évaluatif. L'évaluation marque son originalité par ses méthodologies et ses procédures spécifiques. Elle ne doit pas se confondre avec l'audit ou d'autres techniques. Le savoir acquis dans ce domaine n'est pas l'apanage de cercles spécialisés. Il doit être mis à la portée des utilisateurs et des usagers des politiques publiques. Cependant, un approfondissement de la réflexion apparaît nécessaire. La question de l'existence, et du devenir global, de l'évaluation des politiques publiques est prioritaire.

Or, l'extension du savoir et la clarification des procédures dépend étroitement des moyens mis à la disposition des évaluations et à ce sujet, on peut s'interroger sur la diminution des crédits du Fonds national de développement de l'évaluation. La modicité des moyens mis à la disposition du Conseil économique et social résulte de cette diminution. Celui-ci ne pourra prévoir de nouvelles évaluations avant deux ou trois ans.

Par ailleurs, M. Guy Braibant, Président de section au Conseil d'État et M. François Logerot, rapporteur général du rapport public à la Cour des Comptes ont évoqué le rôle des juridictions administratives en matière d'évaluation.

Celles-ci proposent des thèmes d'évaluation au Comité interministériel de la modernisation et de l'évaluation (CIME). Elles fournissent au débat du Parlement - notamment le débat budgétaire - un certain nombre d'informations. Monsieur François Logerot a donné quelques exemples d'évaluation : la gestion de la dette des collectivités territoriales, l'évaluation du réseau autoroutier national, la récente évaluation de la politique en faveur des handicapés adultes...

M. Guy Braibant a constaté qu'une évaluation des textes en vigueur permettrait d'éviter que des textes nouveaux créent ambiguïté et double emploi.

Enfin, une table ronde a réuni Mme Chelimski, responsable de la division évaluation au General Accounting Office (GAO) du congrès des États-Unis, M. de Foucauld, Commissaire au Plan, M. Hureau, Président du Comité d'évaluation du Conseil économique et social et M. Viveret, Président de l'Observatoire de la Décision publique.

Madame Eleanor Chelimsky tire les leçons de sa longue expérience. Pour elle l'évaluation est une sorte de combat. Elle se heurte à des querelles de chapelle et entre en compétition avec des objectifs politiques puissants. Sa fiabilité exige une pluralité de méthodes, les unes qualitatives, quantitatives, prospectives, les autres rétrospectives. L'ensemble de ces aspects seront sans doute approfondis lors de la Conférence internationale de Vancouver, en 1996, manifestation qui consacrerait l'engagement de la plupart des nations occidentales dans la démarche d'évaluation. La France y est venue plus tard que d'autres pays. Sa tradition de logique et son histoire devrait garantir la qualité et l'importance de son apport intellectuel.

M. de Foucauld a confirmé que l'évaluation des politiques publiques demeure un objectif prioritaire du Gouvernement. Il a développé trois idées :

- L'évaluation doit montrer son utilité et entraîner des suites.
- Des sujets nouveaux doivent être choisis et les méthodes diversifiées.
- Les difficultés sont le prix à payer pour des évaluations de qualité.

Clôturant les débats, M. Patrick Viveret a observé que dans les périodes de mutation, les sociétés réfléchissent souvent à l'appréciation des valeurs. Elles se forgent de nouveaux points de repère.

C - PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ÉTAPE DU COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (PALAIS D'IÉNA - 14 JANVIER 1993)

Lors de la conférence du 14 février 1992, il avait été décidé de procéder à des échanges thématiques entre deux conférences nationales.

Une première réunion a donc été organisée à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication du rapport d'évaluation du R.M.I. La seconde réunion a eu lieu au Palais d'Iéna à l'occasion de la sortie d'un rapport d'étape du Comité d'évaluation de la politique de la ville, intitulé *premier essai de synthèse des travaux territoriaux*. Ces travaux s'appuient sur un ensemble d'études de sites et sur des synthèses régionales. Ils ont permis de vérifier qu'à partir d'une multitude d'actions

concrètes menées dans les domaines très variés et complémentaires tels que la réhabilitation, l'aménagement urbain et de l'espace public, l'école, la sécurité, la justice, l'insertion, l'action économique, la formation, la santé, l'action culturelle, les services de proximité..., la lutte contre l'exclusion urbaine se traduit de façon tangible. Mais plusieurs indices montrent cependant que le processus de dégradation des zones urbaines en difficulté est loin de s'être inversé, qu'au contraire existent des aggravations inquiétantes dans quelques zones, notamment pour ce qui concerne la drogue dont le trafic s'intensifie dans certains quartiers.

En conclusion, le rapport recommande de donner à cette politique une nouvelle et forte impulsion reposant sur les préconisations faites à partir des travaux d'évaluation territoriaux.

Après que M. le questeur Pierre Hureau, Président du Comité d'évaluation du Conseil économique et social, ait accueilli les participants, M. Belorgey a analysé les grandes lignes des travaux du Comité puis différents experts-chercheurs qui avaient à la demande du Comité, mené des travaux d'évaluation en particulier sur la "politique des villes et l'école", sur "la réhabilitation et le désenclavement" et sur les expériences menées dans les collectivités territoriales ont fait part de l'état de leur réflexion.

A la suite des exposés, une discussion s'est instaurée avec l'auditoire composé aussi bien de chercheurs que d'acteurs des politiques des villes, acteurs publics, privés ou associatifs, administratifs et techniciens.

Le débat s'est déroulé en présence notamment de M. Jean-Marie Delarue, Délégué interministériel à la ville et au développement urbain, du représentant du Ministre des Affaires sociales et de l'intégration, de M. Jean-Louis Guigou, Directeur de la Datar, M. Pierre Laroque, Président honoraire de section du Conseil d'État.

M. Patrick Viveret, Président de l'Observatoire de la décision publique a conclu le débat.

III - LES TRAVAUX D'ÉVALUATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Aux termes du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990, le Conseil économique et social peut faire appel aux crédits du Fonds national de développement de l'évaluation, dans la limite du cinquième de la dotation annuelle de celui-ci pour faire procéder à des évaluations dont le projet aura reçu un avis favorable du Conseil scientifique de l'évaluation.

Les projets ainsi réalisés sont soumis au Conseil scientifique de l'évaluation qui exprime un avis sur la qualité des travaux. Cet avis doit être publié en même temps que l'évaluation à laquelle il se rapporte.

Quatre opérations d'évaluation ont été engagées par le Conseil économique et social dès 1991.

A - ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES AIDES PUBLIQUES AU LOGEMENT (AVIS FAVORABLES DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION DES 18 MARS 1992 ET 9 SEPTEMBRE 1992). (Rapport examiné en Assemblée Plénière le 15 décembre 1993 - J.O. n° 1 du 10 février 1994)

B - LA POLITIQUE D'AIDES A LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS DANS LES ZONES DE CONVERSION (AVIS FAVORABLES DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION DES 28 OCTOBRE 1992 ET 23 JUIN 1993). (Publication prévue courant 1994)

C - LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES SALARIÉS LICENCIÉS DE PLUS DE 56 ANS (AVIS FAVORABLE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION DU 18 NOVEMBRE 1992). (Publication prévue courant 1994)

D - ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ (HORS R.M.I.) (AVIS FAVORABLES DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION DES 8 OCTOBRE 1992 ET 23 JUIN 1993).

Schématiquement on peut avancer que 1991 a été consacré à la définition des projets, 1992 à leur élaboration. 1993 est la première année des réalisations proprement dites.

A - L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES AIDES PUBLIQUES AU LOGEMENT (avis adopté le 15 décembre 1993 par le Conseil économique et social sur le rapport présenté par M. Marcel Lair au nom de la section du Cadre de vie - J.O. n° 1 du 10 février 1994)

L'évaluation s'est fondée sur l'article 1er de la loi du 3 janvier 1977 : "la politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logement et, en particulier, de faciliter l'accès à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter la dépense de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part".

Les différentes investigations nécessaires pour vérifier l'adéquation des résultats aux objectifs initiaux ont été confiées à six cabinets choisis en raison de leurs compétences spécifiques.

Le déroulement des études a été accompagné par un Comité de pilotage comprenant outre le président de la section du Cadre de vie, le rapporteur désigné (M. Marcel Lair) et plusieurs membres de la section, des représentants de la direction de la prévision et de la direction de l'habitat et de la construction.

Leur synthèse a été assurée par un universitaire dont la compétence en matière de logement est reconnue, le Professeur Mouillart, Directeur du Centre d'étude et de Recherches sur la ville et sur l'espace (CEREVE).

C'est le rapport du Professeur Mouillart qui a été communiqué au Conseil scientifique de l'évaluation le 25 mars 1993 en même temps que les différentes études.

Dans son avis du 23 juin 1993, le Conseil scientifique de l'évaluation, après avoir analysé le rapport et en avoir critiqué certains des aspects, conclut :

Le rapport d'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides au logement rassemble une information riche et adaptée à son objet. Il contient des éléments de réponse substantiels aux questions posées par le Conseil économique et social sur les effets de la réforme de 1977. Les défauts relevés dans la structure et la rédaction de ce rapport rendent toutefois délicate son utilisation dans le débat public.

Sans nier l'extrême complexité du système et des mécanismes juridiques, économiques et sociaux dont cette évaluation traite, le Conseil scientifique regrette le peu de précision de ses conclusions (à l'exception de celle relative à l'impact déterminant de la contrainte budgétaire sur la conduite de la politique, à la vérité peu surprenante), dont il est peu probable que des conséquences pratiques puissent être tirées. Ces conclusions sont formulées dans des termes qui ne permettent pas aux

non spécialistes d'en prendre connaissance sans risque de contresens, ce qui ne contribue guère au progrès de la transparence des effets des mesures publiques.

Le Conseil scientifique de l'évaluation émet le souhait que, vu la qualité du matériau constitué par le rapport d'évaluation et l'ensemble des études préparatoires, ce travail puisse connaître des prolongements dépassant la seule diffusion du document de synthèse actuel, notamment par la poursuite d'une discussion scientifique avec les administrations en charge de la politique du logement.

Tenant compte à la fois de l'évaluation à laquelle elle avait fait procéder et de l'avis du Conseil scientifique, d'une autre évaluation portant sur la réhabilitation de l'habitat social qui avait été proposée par le Ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (direction de l'habitat et de la construction) au Comité interministériel de la modernisation et de l'évaluation (CIME) et de différents rapports relatifs à la politique du logement publiés depuis 1982, la section du Cadre de vie a prolongé sa réflexion dans un rapport aboutissant à des mesures proposées au Gouvernement. L'avis correspondant a été adopté par le Conseil économique et social en Assemblée plénière le 15 décembre 1993.

B - L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AIDES A LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS DANS LES ZONES DE CONVERSION

La section des Économies régionales et de l'Aménagement du territoire à qui le Bureau avait confié la maîtrise de ce projet d'évaluation en lui commandant d'associer à ses travaux, d'une part, la Commission spéciale du Plan, d'autre part, les Conseils économiques et sociaux régionaux concernés par les zones de conversion a mis en place un Comité de liaison et désigné un rapporteur, M. Jean-Claude Bury.

Le projet proposé au Conseil scientifique de l'évaluation comporte trois phases. Le volet quantitatif à caractère de bilan dont la réalisation qui avait été approuvé par le Conseil scientifique de l'évaluation le 22 mai 1992 a été achevé en 1993. Il s'étend à l'ensemble des pôles de conversion et des zones d'entreprises. Les études réalisées par deux sociétés spécialisées, l'IREQ et l'OPUS ont été suivies par des comités locaux de pilotage constitués auprès des Conseils économiques et sociaux régionaux.

Le volet qualitatif, approuvé par le Conseil scientifique de l'évaluation le 23 juin 1993 consiste en investigations auprès de deux séries d'acteurs, d'une part les principaux intervenants, d'autre part les bénéficiaires, afin d'apporter des éléments complémentaires notamment sur les dynamiques locales et sectorielles en présence, sur les interconnexions des actions publiques et sur le vécu des acteurs. Confiée à l'IREQ, cette phase de l'étude a également été réalisée au titre de 1993.

La troisième phase complétant le dispositif d'analyse historique et institutionnelle sera réalisée par les services même du Conseil économique et social qui a déjà partiellement accompli ce travail dans un rapport sur les zones d'exception (avis présenté par M. Régis et adopté le 28 juin 1989).

C - L'ÉVALUATION DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES SALARIÉS LICENCIÉS DE PLUS DE 55 ANS

Le Conseil économique et social se propose d'évaluer les mesures qui permettent aux salariés de plus de cinquante ans menacés de licenciement économique d'être indemnisés au titre de la cessation anticipée d'activité, en pré-retraite totale, progressive ou à mi-temps sur fonds d'État, après convention avec leur entreprise d'origine.

L'État escomptait de ces dispositions un amortissement des conséquences sociales des licenciements et des contreparties en matière de gestion de la main-d'oeuvre par les entreprises regroupées sous la formule de "qualité des plans sociaux" (embauche, reconversions, refonte de l'organisation du travail).

L'évaluation doit permettre de mesurer les effets qu'a eu cette politique au cours de la période 1984 1992 :

- sur l'équilibre général de l'emploi ;
- sur l'emploi et les conditions de travail dans les entreprises conventionnées ;
- sur la transition individuelle vers la retraite et sur la vie économique et sociale des bassins d'emploi les plus concernés.

La section du travail à qui la maîtrise de cette évaluation a été confiée par le Bureau a constitué en son sein un Comité de pilotage auquel sont appelés à participer également un représentant de l'inspection générale des affaires sociales et un représentant de la délégation à l'emploi. Elle a désigné M. Claude Mennecier en tant que rapporteur.

Approuvé par le Conseil scientifique de l'évaluation le 16 novembre 1992, ce projet a fait en 1993 l'objet de deux études.

La première, confiée à la Commission d'étude générale d'organisation scientifique (CEGOS) porte sur l'action de l'État et les écarts entre les dispositions d'origine et leur application pratique.

La seconde, confiée au Centre de recherche pour l'observation des conditions de vie (CREDOC) porte sur les effets des conventions de pré-retraite sur la vie économique et sociale des familles bénéficiaires.

D - ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ (HORS RMI)

Le 11 février 1987, le Conseil économique et social a adopté, sur le rapport du Père Joseph Wrésinski, un avis relatif à la grande pauvreté et à la précarité économique et sociale formulant un certain nombre de propositions à mettre en oeuvre dans les différents domaines où les situations de précarité sont les plus pénalisantes, qu'il s'agisse bien sûr des revenus, mais aussi de l'éducation, de la formation, de l'emploi, du logement, de l'accès aux soins, à la justice, de la culture, de la vie familiale et sociale.

Dans sa conclusion, il avait insisté sur le fait que les propositions qu'il formulait s'inscrivaient dans le cadre de politiques sectorielles correspondant aux grandes subdivisions de l'action administrative, mais que pour aboutir à un résultat ces diverses actions devraient porter leurs effets simultanément et durablement dans tous les secteurs concernés.

Depuis cette date, s'il n'y a pas eu de politique globale de lutte contre la grande pauvreté, il y a eu de nombreux documents publics prévoyant, de façon spécifique ou dans le cadre de politiques à finalité plus large, des actions ayant pour effet d'améliorer la situation des plus défavorisés. La mise en place en 1988 du revenu minimum d'insertion en est une composante majeure qui a, par ailleurs, fait l'objet d'une évaluation.

Mais tel n'a pas été le cas des autres mesures qui ont été prises en divers domaines et qui devaient améliorer, entre autres, la situation des plus défavorisés.

Le Conseil économique et social se propose de combler cette lacune. Il a constitué un Comité de pilotage comprenant outre le président de la section des affaires sociales, le rapporteur qu'elle a désigné (Mme de Gaulle-Anthonioz) et plusieurs de ses membres, des responsables des grandes administrations concernées (Direction de l'action sociale, Commissariat général du Plan notamment).

Compte tenu de l'ampleur du sujet, de ses aspects multiples, de la diversité des politiques concernées, le Comité de pilotage a été conduit à proposer un chantier d'une exceptionnelle importance.

Le projet approuvé par le Conseil scientifique de l'évaluation le 23 juin 1993 comporte trois phases :

- une enquête auprès des populations elles-mêmes ;
- des entretiens avec les responsables des politiques concernées ;
- une phase d'analyse et de synthèse des travaux d'études.

L'année 1993 a été en grande partie consacrée à mettre au point la méthodologie des deux premières phases. Pour ce qui est de l'enquête, il est apparu impossible a priori de définir une population dite en situation de grande pauvreté. Il a donc été décidé que le travail s'effectuerait dans un ensemble de lieux tels que des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, les immeubles les plus dégradés des zones DSQ (développement social des quartiers) les hôtels meublés, les accueils en asile de nuit, le métro, les halls de gare.

Les lieux choisis seront répartis dans diverses zones géographiques (Paris, banlieue, grandes villes, départements urbanisés et départements à dominante rurale).

Compte tenu de la diversité des situations, il sera nécessaire de réaliser plusieurs centaines d'entretiens. Dans les lieux et dans les zones définis, le choix des enquêtés se fera de façon aléatoire en respectant quelques quotas (âge, sexe, isolés ou famille).

Le questionnaire auquel chacun d'entre eux devra répondre comporte des éléments recouvrant l'ensemble des politiques sociales qui auraient dû le concerner.

Un premier volet doit lui permettre de décrire les différentes mesures de politique sociale auxquelles il a eu affaire.

Le deuxième temps concerne sa situation actuelle dans les principaux domaines de la vie sociale, économique et culturelle. Au cours de la troisième partie du questionnaire, l'enquêteur recueille l'opinion de la personne interrogée sur sa perception de l'avenir et sur la place que pourraient occuper les mesures sociales, économiques et culturelles dans cet avenir.

Ce questionnaire a été validé par le Comité de pilotage après avoir été testé auprès de cinquante personnes choisies dans différents types de lieux.

Bien sûr les enquêteurs seront choisis en fonction de leur aptitude à obtenir des réponses fiables, militants associatifs ou travailleurs sociaux notamment.

Les entretiens de la deuxième phase seront conduits en fonction de guides -également élaborés au cours de cette année- auprès d'une dizaine d'administration centrale) et d'une vingtaine d'acteurs de terrain chargés de mettre en oeuvre les politiques définies par les premiers (services déconcentrés de l'État, collectivités) ou d'acteurs privés y participant.

A la fin de 1993, la réalisation de ces deux premières phases était lancée, en particulier la section des affaires sociales avait amorcé l'audition des responsables nationaux.

L'année 1994 devrait en voir l'achèvement. Mais une telle étude est coûteuse et une fois les travaux préliminaires accomplis en 1992 et surtout en 1993, la phase d'enquête sur le terrain et son exploitation ne pourront être financés sur les crédits ouverts en 1993 au Conseil économique et social par le Fonds national de développement de l'évaluation. Aussi, le Conseil a-t-il été amené à rechercher des partenaires susceptibles de lui apporter des compléments financiers en même temps que leur connaissance du sujet. A défaut, un délai supplémentaire sera nécessaire.