

- + L'évaluation des politiques publiques
- + Faut-il légaliser le cannabis ?
- + Mars 1986 : la première cohabitation

Économie verte, bientôt une réalité ?

- Comment y parvenir ?
- Une économie créatrice d'emplois ?
- La question énergétique



Directrice de la publication

Anne Duclos-Grisier

Responsable éditorial

Julien Winock

Équipe éditoriale

Jean-Louis Biet, Jérôme Castellet, Morgane Fourcault, Pauline Vaubrun, Stéphane Violet

Conception graphique et mise en page

Nicolas Bessemoulin, Éliane Rakoto

Contacter la rédaction

cahiersfrancais@dila.gouv.fr

Impression

DILA

Crédits photos :

Photo de couverture

© ADOBESTOCK

Avertissement au lecteur

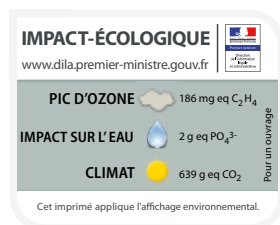
Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leurs auteurs. Ces articles ne peuvent être reproduits sans autorisation. Celle-ci doit être demandée à la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15, dircom@dila.gouv.fr.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2024

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Diffusion : Dilisco.



Édito

Peut-on concilier croissance et transition écologique ?

La préoccupation environnementale a pris son essor dans les années 1970, à une époque où la croissance économique était perçue comme un bienfait indiscutable. En quelques décennies cependant, les vertus de la société d'abondance ont pâli. Les conséquences des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le dérèglement climatique, la perspective inquiétante de l'épuisement des ressources naturelles et de l'appauvrissement de la biodiversité sont devenues des préoccupations majeures. Impossible désormais de poursuivre un même modèle de croissance sans risquer de transformer la Terre en une redoutable fournaise.

Un tournant s'est opéré il y a bientôt dix ans. En décembre 2015, lors de la conférence de Paris sur le climat, 196 dirigeants du monde entier se sont fixé pour objectif de limiter à 2 °C le réchauffement planétaire d'ici à 2100 et d'atteindre la neutralité carbone à l'échelle mondiale. Cet accord inédit implique cependant un changement complet de paradigme et place les pays du monde entier face à un défi de taille : concilier développement économique et préservation de l'environnement. L'économie verte se veut une réponse ambitieuse à cette équation. L'enjeu est en effet de rechercher une croissance qui ne porte plus atteinte à l'écosystème. Ce numéro de *Cahiers français* vise à mettre en lumière les difficultés que pose le verdissement de nos modèles économiques. Quelles solutions envisager dans les secteurs les plus émetteurs de GES comme l'industrie, la production d'énergie, l'agriculture ou encore le bâtiment ? Que sont les éco-activités et que pèsent-elles dans le produit intérieur brut ? Les efforts en ce domaine sont-ils suffisants ?

Non sans lien avec notre dossier, nous abordons également dans ce numéro la question de l'évaluation des politiques publiques. La légalisation du cannabis fait ensuite l'objet d'un débat. Enfin, dans un contexte d'incertitude parlementaire, nous faisons le point sur les ordonnances, avant de revenir près de quarante ans en arrière pour retracer la période de la première cohabitation.

Cahiers français



Sommaire

5 **Politiques publiques**

L'évaluation des politiques publiques, un outil au service des décideurs et du débat public

Adam Baiz

15 **Dossier** **Économie verte, bientôt une réalité ?**

16/ **Entretien**

avec Christian de Perthuis
Les défis de l'économie verte

26/ **Les politiques publiques tournées vers l'économie verte**

Sylvain Waserman

34/ **Grand débat**

avec Xavier Desjardins
et Jean-Marc Jancovici
Comment verdir l'économie ?

48/ **La transition énergétique, pilier de l'économie verte et de la sécurité collective**

Patrice Geoffron

56/ **Les conditions pour une économie circulaire forte**

Helen Micheaux

64/ **Emploi et formation face au défi environnemental**

Dominique Méda

72/ **Entretien**

avec Frédéric Nauroy
Les éco-activités, un secteur en plein développement

80/ **L'agroécologie pour une agriculture durable**

Marc Dufumier

88/ **Les plus de la rédaction**

88/ *Ce qu'il faut retenir*

89/ *Les mots du dossier*

90/ *Les chiffres clés*

91/ *Les dates clés*

92/ *Le dossier en dessins*

93/ *Pour en savoir plus*

95 **En débat**

Faut-il légaliser le cannabis ?

Marie Jauffret-Roustide et Jean-Pierre Goullé

107 **Le point sur**

Les ordonnances

La rédaction de Vie publique

111 **C'était en... mars 1986**

La première cohabitation

Jean Garrigues



→ Retrouvez l'univers Cahiers français sur
www.vie-publique.fr/cahiers-francais

→ **Les fiches** au format mobile



L'évaluation des politiques publiques, un outil au service des décideurs et du débat public

Adam Baïz

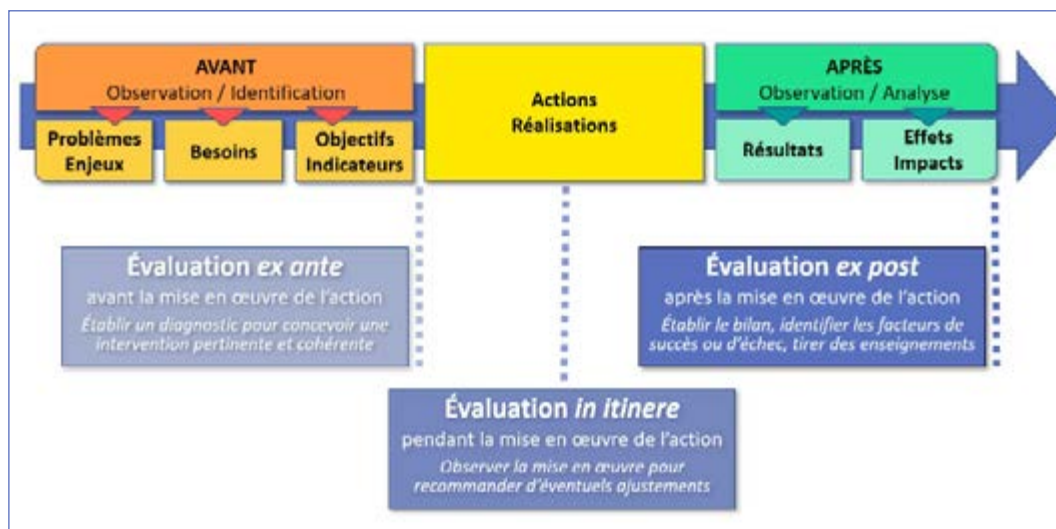
Coordonnateur de l'évaluation des politiques publiques à la Cour des comptes

L'évaluation des politiques publiques se développe rapidement en France et dans de nombreux pays. Et pour cause, elle vise plusieurs objectifs : accompagner la transformation de l'action publique, rationaliser les dépenses publiques, responsabiliser les décideurs politiques, ou encore impliquer davantage les citoyens dans le débat démocratique. De quoi s'agit-il ? Comment conduire une évaluation ? Où se situe la France par rapport à cette démarche ?

Au fil des années, les définitions de l'évaluation des politiques publiques ont été diverses¹. Mais il est possible d'en dégager un dénominateur commun : l'évaluation d'une politique publique consiste à apprécier objectivement ses conséquences sur la société et l'environnement. Il s'agit de jauger les conséquences les plus opérationnelles de la politique, appelées « réalisations », par exemple la formation de personnes éloignées de l'emploi, la construction d'une route ou une campagne

de vaccination. Il s'agit aussi des conséquences politiques attendues, appelées « résultats », par exemple le retour à l'emploi, l'augmentation du trafic routier ou la réduction du nombre de personnes malades. Enfin, et de manière fondamentale, il est aussi question d'apprécier les conséquences plus globales de la politique, qu'elles soient attendues ou non, désirées ou non, directes ou non. Ces conséquences-là sont appelées « impacts ». Elles peuvent concerner, par exemple, la croissance économique, l'attractivité touristique, les conditions de travail

Politiques publiques



Les différents types d'évaluation

© MINISTÈRE DE
L'ÉDUCATION NATIONALE

des salariés, la pollution sonore, la dégradation de la biodiversité, la santé ou encore le bien-être.

Un outil au service du débat public et de l'action publique

S'il est commun de parler d'évaluation de « politiques publiques », celle-ci peut en réalité porter sur tout type d'action publique, de taille et de temporalité très diverses : des plans (comme un plan de dépollution du littoral), des dispositifs (comme un dispositif numérique d'orientation des bacheliers), des stratégies (comme une stratégie nationale de prévention contre la pauvreté), etc.

L'évaluation peut aussi porter sur tout champ de l'action publique : la santé, l'éducation, l'économie, la fiscalité, l'environnement, etc. En particulier, et contrairement à une idée répandue, les politiques régaliennes, touchant à la sécurité, la défense ou encore la justice, sont également évaluable. Par exemple, on peut tout à fait évaluer une réforme judiciaire et ses conséquences sur la récidive. Il est vrai, pour ces sujets, que l'accès aux données est

“

Les politiques régaliennes, touchant à la sécurité, la défense ou encore la justice, sont également évaluables

relativement plus difficile, en raison de leur caractère sensible, même s'il faut saluer une transparence de plus en plus grande et des évaluations en conséquence plus nombreuses ces dernières années.

Sur tous ces sujets, il est possible d'évaluer une politique avant sa mise en œuvre (évaluation *ex ante*), afin d'éclairer des choix futurs. C'est le cas des études préalables du Gouvernement, censées anticiper les conséquences de ses projets de loi. On peut aussi évaluer pendant le déploiement de la politique (évaluation *in itinere*), afin d'identifier rapidement les éventuels correctifs à apporter, ou une fois que la politique est stabilisée voire achevée

(évaluation *ex post*), afin de tirer des enseignements pour l'avenir. Idéalement, les trois types d'évaluation seraient conduits pour chaque politique, mais en pratique des choix doivent être faits, car une évaluation prend en général plusieurs mois de travail à toute une équipe, et coûte plusieurs milliers à dizaines de milliers d'euros en cas d'externalisation de certaines de ses composantes (un sondage, une analyse économétrique par un laboratoire de recherche, etc.).

Par rapport à d'autres types d'analyse de l'action publique (l'audit, l'étude...), l'évaluation se distingue à trois titres : 1^o elle s'intéresse à l'ensemble des conséquences (impacts) de l'action publique ; 2^o elle cherche plus explicitement à établir des liens de causalité entre les phénomènes observés et l'action publique ; 3^o elle fait souvent l'effort d'associer les parties prenantes (opérateurs, usagers, associations...) pour enrichir ses analyses et légitimer ses recommandations.

Un exercice exigeant sur les plans intellectuel et opérationnel

L'appréciation des conséquences d'une action publique est un exercice exigeant, tant sur le plan intellectuel que sur le plan opérationnel. Elle passe schématiquement par quatre étapes.

La première étape consiste à mesurer, avec justesse et exactitude, l'évolution des réalités socio-économiques ou environnementales à la suite de la mise en œuvre d'une politique. Pour l'exemple, imaginons une politique dans une région A consistant à former des personnes au chômage pour faciliter leur retour à l'emploi. On chercherait d'abord à définir avec justesse les indicateurs de *retour à l'emploi*, et de façon corollaire ceux du *chômage*, et à récolter des données exactes sur le terrain pour suivre l'évolution de ces indicateurs. Cette première étape impliquerait de répondre à une multitude de questions du



Présentation, le 2 novembre 2006, du rapport sur la mise en œuvre de la loi organique sur les finances publiques (LOLF) par les deux « pères » de ce texte fondateur, Didier Migaud, député de l'Isère, et Alain Lambert, sénateur de l'Orne

© FANNY TONDRE/REA

Politiques publiques

type : Au bout de combien de jours d'inactivité est-il raisonnable de considérer une personne comme étant au chômage ? L'activité domestique peut-elle être assimilée à un emploi ? Parvient-on à mesurer le travail au noir ? Les échantillons observés sont-ils représentatifs de la population globale des salariés ? etc.

La deuxième étape consiste ensuite à identifier les conséquences imputables à la politique sur les évolutions observées. Si, par exemple, on observait une baisse du chômage de 3 % dans la région A au bout d'une année d'application de la politique, on s'interrogerait : cette baisse est-elle entièrement due à la politique ? D'autres politiques, la dynamique démographique ou encore le prix des énergies ont-ils aussi contribué à cette baisse ? Sans la politique, la situation aurait-elle été meilleure ou pire ? etc. Autant de questions qui caractérisent le raisonnement dit « contrefactuel » : pour identifier – et chiffrer – les conséquences imputables à une politique, on cherche à comparer un groupe de *traitement*, où la politique a lieu, à un groupe de *contrôle*, identique ou du moins similaire au premier groupe, où la politique n'a pas lieu. Dans notre exemple, si le chômage baissait de 2 % dans une région B non concernée par la politique et par ailleurs similaire à la région A, on en déduirait que la politique a seulement causé une baisse supplémentaire de 1 % du chômage dans la région A.

La troisième étape consiste à jauger les qualités et les défauts de la politique au regard de ses conséquences. En particulier, on appréciera la politique sous le prisme de son efficacité (ses conséquences permettent-elles d'atteindre les objectifs initiaux ?), de son efficience (aurions-nous pu atteindre les mêmes conséquences avec moins de ressources ?) et de son utilité (dans leur ensemble, les conséquences de la politique sont-elles bénéfiques à la société et l'environnement ?). En reprenant l'exemple précédent, on pourrait juger que la politique est *efficace* si l'objectif était précisément de faire

baisser le chômage de 1 % en un an ; qu'elle est insuffisamment *efficace* si on avait pu atteindre cette baisse avec moins de ressources ; et que son *utilité* est discutable si la politique réduisait le chômage mais entraînait dans le même temps des conséquences délétères sur les conditions de travail des salariés.

“

L'exercice est exigeant, mais, s'il est bien mené, il permet de révéler les véritables mérites et travers des politiques publiques

La quatrième étape, enfin, consiste à suggérer – ou à recommander expressément – comment modifier la politique pour qu'elle produise de meilleures conséquences. Cette étape implique de pleinement comprendre au préalable comment sont obtenues les conséquences observées, qu'elles soient désirées ou non, en examinant en particulier la conception de la politique, sa mise en œuvre et son environnement. En reprenant le même exemple, pour expliquer que la politique ne soit pas suffisamment efficace, on poserait ce genre de questions : La politique avait-elle initialement bien identifié le vivier des chômeurs méritant d'être formés ? Tels centres de formation respectent-ils vraiment le cahier des charges convenu avec la puissance publique ? La politique reprend-elle d'autres dispositifs existants ? etc. Là où le raisonnement contrefactuel s'appuie en principe sur des méthodes quantitatives, l'identification des rouages de succès ou d'échec d'une politique passe plus souvent par des méthodes qualitatives (entretiens, terrain, études de cas...), ce qui illustre la complémentarité de



Assemblée nationale,
18 janvier 2023 :
Pierre Moscovici,
premier président
de la Cour des
comptes, dévoile
le premier rapport
de la Cour sur
l'organisation des
jeux Olympiques
et Paralympiques
de Paris 2024

© AMAURY CORNU/
HANS LUCAS/HANS
LUCAS VIA AFP

ces procédures dans l'évaluation des politiques publiques².

Mettre en place ces quatre étapes est un exercice exigeant sur le plan intellectuel, car il implique de maîtriser des outils scientifiques parfois techniques et de savoir les appliquer à des objets souvent complexes. L'exercice est exigeant sur le plan opérationnel aussi, car il implique de constituer une équipe d'évaluation compétente, d'instaurer des protocoles de mesure ou encore de tenir des échéances et des budgets. L'exercice est exigeant, mais, s'il est bien mené, il permet de révéler les véritables mérites et travers des politiques publiques, de placer les décideurs face à leurs responsabilités et d'identifier des pistes concrètes d'amélioration de l'action publique.

Un développement récent en France

Historiquement, l'évaluation des politiques publiques naît aux États-Unis dans les années 1960, dans un contexte où les administrations

Kennedy puis Johnson déploient une politique interventionniste en matière de santé, de logement et d'éducation, appelée *Great Society* (« grande société »). Les promoteurs comme les détracteurs de ces politiques s'opposent vivement, mais tous voient dans l'émergence de données massives et de techniques statistiques sophistiquées une opportunité nouvelle : celle de démontrer scientifiquement – et donc objectivement – les défauts ou les qualités de ces politiques.

En France, cette pratique s'est véritablement installée et institutionnalisée à partir des années 1990 autour d'un certain nombre de textes fondateurs³. La montée en puissance de l'évaluation en France est portée par un riche écosystème d'évaluateurs, parmi lesquels figurent les services statistiques ministériels (par exemple, la Dares pour le ministère du Travail), France Stratégie (un service autonome rattaché au Premier ministre), l'Insee, des opérateurs et établissements publics (comme l'Ademe), la Cour des comptes et les chambres régionales des

Politiques publiques



Valérie Pécresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France, est entendue au Sénat le 15 juillet 2020 par la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19

© LOUISE MERESSE/SIPA

comptes, les services d'inspection (comme l'inspection générale des Finances), le Parlement (en particulier le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale) et certaines collectivités territoriales. Il existe aussi des évaluateurs académiques (l'Institut des politiques publiques, IPP ; le J-PAL⁴, le LIEPP, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques ; la fédération de recherche du CNRS TEPP [Théorie et évaluation des politiques publiques], etc.), des sociétés de conseil, des bureaux d'études, des fédérations professionnelles, des *think tanks* ou encore des associations.

Là où le Parlement et des instituts privés indépendants sont les principaux évaluateurs aux États-Unis, au Royaume-Uni ou encore en Allemagne, les administrations et institutions publiques sont particulièrement centrales dans l'écosystème de l'évaluation en France⁵. Outre les services statistiques ministériels, il est à noter en particulier la récente montée en puissance de la Cour des comptes, qui entend mettre à profit son indépendance, ses pré-

rogatives (d'accès aux données notamment) et son expertise pour mener une douzaine d'évaluations chaque année dès 2025, contre une moyenne de deux avant 2020. En outre, et bien qu'il n'existe pas de coordination centrale des évaluations menées en France, la Cour des comptes réunit chaque année les principaux évaluateurs institutionnels et académiques afin de favoriser une meilleure articulation des travaux de chacun.

Grâce à ces diverses impulsions, la France rattrape son retard et produit de plus en plus d'évaluations de politiques publiques. Dans son observatoire, la Société française de l'évaluation (SFE) en relève entre 200 et 350 publiées chaque année en France.

Des évaluations de politiques publiques de plus en plus utilisées

Dans une méta-analyse de 2022⁶, France Stratégie a analysé l'écho reçu par des milliers

de travaux évaluatifs dans le débat public. Il en ressort en particulier que les évaluations sont de plus en plus citées dans les débats parlementaires : avant le vote d'une loi, les députés citaient 8 évaluations en moyenne en 2008, contre 25 en 2020.

Une fois votées, 40 % des lois ont fait l'objet d'une évaluation d'impact *ex post* au moins. Cette proportion augmente également dans le temps, mais se concentre sur certaines thématiques (le travail, l'économie, le logement, etc.). Et, parmi les évaluations qui formulent des recommandations, il ressort que 60 % d'entre elles voient au moins l'une de leurs recommandations se traduire en action concrète.

“

60 % des évaluations voient au moins l'une de leurs recommandations se traduire en action concrète

L'utilité des évaluations se renforce donc bien dans le temps, mais des obstacles subsistent⁷ : la complexité des résultats, la longueur des délais de publication, le manque d'acculturation des décideurs... En outre, une évaluation peut aussi être mal utilisée, par méconnaissance

Zoom

Les évaluations de politiques publiques à la Cour des comptes

En vertu de la révision constitutionnelle de 2008, la Cour des comptes a produit une quarantaine d'évaluations de politiques publiques, de sa propre initiative ou à la demande de l'Assemblée nationale. Parmi les plus récentes peuvent être citées les évaluations de la politique de périnatalité, du «dispositif Pinel», de l'agriculture biologique, du revenu de solidarité active (RSA), du programme France services ou encore de la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle. Depuis la loi dite «3DS» (pour différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) de 2022, les chambres régionales des comptes ont également la compétence évaluative.

Chaque évaluation fait l'objet d'une rigoureuse note de cadrage, pour étayer

l'opportunité et la faisabilité des travaux. Un comité de parties prenantes est ensuite constitué pour accompagner les rapporteurs, lesquels peuvent aussi compter sur leurs collègues *data scientists*, ou des chercheurs extérieurs. En s'appuyant sur des bases de données multiples, des entretiens, des déplacements sur le terrain et des outils d'analyse à la fois quantitatifs et qualitatifs, les rapporteurs conduisent leurs travaux en toute indépendance. Et avant de publier le rapport ils l'adressent aux principales parties prenantes pour recueillir leurs observations, et en tenir compte.

La Cour se distingue aussi par le souci de formuler, dans tous ses rapports, des recommandations concrètes. Si les décideurs ont la liberté ensuite de les appliquer ou non, il ressort que près de sept recommandations de la Cour sur dix sont partiellement ou totalement mises en œuvre dans les trois années suivant la publication du rapport.

Adam Baïz