

FICHE 12

POUR UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DÉMOCRATISÉE AU SERVICE DU PROGRÈS SOCIAL

La CGT propose et ce qui existe aujourd'hui

Pour une évaluation démocratique, systématique et transparente.

La place des citoyen-ne-s, dont les travailleur-euse-s et leurs représentant-e-s, dans les processus de prise de décision et de mise en place des politiques publiques est un enjeu de société et démocratique fondamental. Cela détermine nos conditions de vie et de travail. C'est donc un enjeu revendicatif pour développer des alternatives aux politiques publiques actuelles.

Notre soutien inconditionnel aux services publics ne nous empêche pas d'être exigeant-e-s. Au contraire, la défense des services publics et le souhait de leur développement invitent aux plus grandes exigences à leur endroit.

Généralement, le mot « évaluation » provoque résistance, voire opposition des défenseur-euse-s des services publics, cela est compréhensible car les libéraux ont fait de l'évaluation un instrument contre les services publics et le statut des fonctionnaires.

Cependant, l'évaluation consiste à anticiper et mesurer les effets directs et indirects d'une politique publique. Elle est une appréciation et un outil pour améliorer les choses, ainsi que pour rendre compte aux citoyen-ne-s. Réalisée en respectant certains principes, elle peut être un puissant moyen de l'intervention citoyenne sur les choix publics, un outil pour repousser les politiques libérales et faire barrage aux discours démagogiques.

Ne pas laisser l'évaluation aux libéraux.

La question de la place des citoyen-ne-s dans la vie de la Cité ne peut pas être limitée à la seule dimension de l'élection des délégué-e-s à différents échelons. De telles délégations sont indispensables en tant que moment du processus démocratique. Néanmoins, l'évaluation des politiques publiques pourrait constituer l'un de ces moments.

La thématique d'évaluation apparaît historiquement dans le « tournant » libéral aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les principes de base de la « nouvelle gestion publique » (New Public Management) sont pratiqués partout, y compris en France, depuis presque 40 ans, avec le mot d'ordre de « modernisation ». Selon cette école, l'évaluation signifie « économies de moyens », « faire plus avec moins ». Par conséquent, l'évaluation se transforme en « réforme de l'État » et alimente la « culture de chiffres ». La pratique d'évaluation des politiques publiques glisse alors vers celle individuelle des agent-e-s elles-mêmes et eux-mêmes.

Tout cela se fait dans un contexte de montée du mécontentement populaire qui s'exprime par l'abstention

et/ou par des actions de protestation. Dans les deux cas, on peut dire qu'il s'agit d'une sorte d'évaluation réalisée instinctivement par des citoyen-ne-s. Tout cela se traduit par la montée du mécontentement populaire face à ces politiques publiques régressives qui s'exprime par l'abstention et/ou par des actions de protestation. Dans les deux cas, on peut dire qu'il s'agit d'une sorte d'évaluation réalisée instinctivement par des citoyen-ne-s.

La définition de l'évaluation comme « un élément central de la vie démocratique » relève du bon sens. Et pourtant, l'adhésion à cette idée n'est pas évidente, car la vision libérale et la pratique actuelle de l'évaluation posent problème.

L'évaluation ne doit pas être synonyme d'économie de moyens.

L'évaluation ne peut pas être réduite à la recherche des économies budgétaires. Une évaluation qui fixe a priori la conclusion à laquelle on doit arriver in fine est problématique et jette des doutes sur son sens, sa finalité et sa crédibilité.

Des indicateurs indispensables mais à construire démocratiquement.

Les indicateurs expriment avant tout des choix de société. Leur construction ne relève donc pas uniquement de procédures techniques, mais présente plusieurs enjeux : sociaux, politiques, environnementaux, économiques...

La plupart du temps, les indicateurs sont construits en l'absence des « parties prenantes », avec un accent mis sur les données statistiques. Cette insistance masque le fait que derrière les chiffres, il y a des femmes et des hommes, et des attentes qu'il faut satisfaire.

La « culture de chiffres » (qui guide de plus en plus la gestion des services publics) conduit à ce que les agent-e-s soient jugé-e-s en fonction du nombre de transactions réalisées et rarement sur la qualité de celles-ci, ni sur le degré de satisfaction des usager-ère-s. Ainsi, à l'autre bout de la chaîne, des indicateurs deviennent très souvent des objectifs obligatoires, atteignables ou pas, par les agent-e-s et entrant dans leurs notations ou évaluations. N'étant pas établis démocratiquement par les équipes de travail, ils deviennent une source de stress et de risques psychosociaux par la dévalorisation de l'activité réalisée, uniquement évaluée à l'aune du chiffre.

On mesure la nocivité des politiques libérales qui affaiblissent notamment la capacité des services publics à réaliser des évaluations de qualité. Un « marché de l'évaluation » s'est construit au profit des agences et officines privées.

Les moyens pour y parvenir

Donner du temps au temps, une évaluation doit comporter trois phases :

>> Avant la mise en œuvre d'un dispositif, on apprécie ses effets attendus et possibles (évaluation ex ante ou « étude d'impact »).

>> Pendant son déroulement, on examine la trajectoire (évaluations « à mi-parcours » ou « in itinere »).

>> Enfin, à la fin, on mesure ses effets directs et indirects (évaluation ex post). Cette dernière phase devrait durer plusieurs années.

>> L'évaluation doit être objective et impartiale, et ses conclusions doivent être traduites dans les décisions politiques dans l'intérêt général. Il faut tirer des enseignements réels des évaluations, contrairement à la réalité vécue où les responsables politiques ou décideur-euse-s en général refusent de tirer tous les enseignements, notamment quand ils ne corroborent pas les logiques régressives mises en place.

>> Il faut accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation et réaliser des évaluations de qualité dans l'intérêt général et particulièrement des travailleur·euse·s.

Les éléments indispensables pour une évaluation de qualité :

>> L'enjeu fondamental de l'association des parties prenantes (décideur·euse·s politiques, bénéficiaires, agent·e·s exécutant·e·s).

>> Favoriser la pluralité des points de vue.

>> Diffuser une information impartiale et fidèle et organiser des débats autour des conclusions.

>> Assurer un suivi systématique du sort réservé aux conclusions.

>> Conditionner la reconduction des politiques publiques à leur évaluation préalable.

>> Prévoir, dès le départ, le temps et les moyens humains et financiers nécessaires.

>> Renforcer la dimension collective, par exemple en formant toutes les parties prenantes.

>> L'évaluation doit faire partie des programmes de formation, particulièrement au niveau de l'enseignement supérieur.

>> Respecter la déontologie professionnelle et éviter les « conflits d'intérêt ». Le statut des fonctionnaires, comme d'autres statuts, est un gage pour que les évaluations soient de qualité.

>> L'enjeu central de la mise en œuvre d'une « démocratie de proximité » :

>> Le degré de l'association des parties prenantes conditionne l'ampleur du dispositif et sa qualité.

>> Il y a parfois besoin de mettre en œuvre une sorte de représentation, quand il s'agit d'évaluer un dispositif sur un grand territoire par exemple.

>> Une réponse possible est de passer par le tirage au sort.

>> Une autre réponse est de passer par des « entités représentatives non institutionnelles » (syndicats, associations...).

>> Il y a des institutions composées de telles entités. Il s'agit notamment du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) et des instances similaires au niveau des régions (CESER). Ces instances pourraient assurer, au moins partiellement, la présence des parties prenantes au processus d'évaluation des dispositifs d'envergure régionale et nationale.

La CGT Finances soutient la proposition contenue dans l'avis de 2015 du CESE sur l'évaluation, d'organiser des « conférences prospectives et d'évaluation » rassemblant le législateur, l'exécutif et la société civile organisés pour définir les grands traits souhaitables de l'évolution de notre société et évaluer les avancées des années écoulées. Cela permettrait d'éviter l'écart entre les objectifs affichés et la réalité, et serait de nature à faciliter la cohérence des politiques publiques sur le long terme. Cela permettrait enfin d'intégrer les demandes et attentes des citoyen·ne·s régulièrement, au-delà des échéances électorales.

En ce sens, la CGT Finances propose d'ouvrir un débat sur l'idée de création de comités nationaux, régionaux et départementaux de défense et d'évaluation du secteur public économique et financier, ouverts aux représentant·e·s de la population, syndicats, associations, élu·e·s...