

Quelles évaluations sont mobilisées avant et après le vote d'une loi ?

Les évaluations de politiques publiques gagnent du terrain en France. Encore faut-il mesurer leur utilité réelle. On peut le faire en étudiant l'écho rencontré par les évaluations académiques dans le débat public¹. De manière plus inédite, on peut aussi examiner le nombre de travaux évaluatifs au sens large cités au cours du travail législatif et le nombre d'évaluations d'impact produites en aval du vote des lois².

Sur un échantillon de 262 lois votées de 2008 à 2020, on constate que, pour chacune, 18 travaux évaluatifs en moyenne sont cités en amont du vote. Ce nombre est plus élevé pour les projets de loi que pour les propositions de loi ou les mesures des lois de finances. Seules 14 lois n'ont donné lieu à aucune citation d'évaluation. À l'inverse, certaines lois suscitent plus d'une centaine de citations, le record allant à la loi Pacte de 2019. Les chiffres sont à la hausse puisqu'on dénombre 25 citations pour chaque loi en 2020 contre seulement 8 en 2008. Pour les projets de lois, 25 % des citations figurent dans les études préalables d'impact du gouvernement, le reste dans les travaux parlementaires. Comme attendu, les citations sont plus nombreuses pour les lois comportant une clause évaluative ou expérimentale, et pour celles à fort écho médiatique.

En aval du vote, 40 % de ces 262 lois ont fait l'objet d'au moins une évaluation *ex post*, avec une moyenne de 2,7 évaluations par loi (1,1 pour l'ensemble de l'échantillon). Logiquement, compte tenu du délai nécessaire pour réaliser une évaluation *ex post*, la proportion de lois évaluées est plus grande sur la période 2008-2017 (46 %). Sur la période 2008-2020, cette proportion est plus élevée pour les mesures des lois de finances (76 %) et plus faible pour les propositions de loi (25 %). Elle atteint 62 % pour les lois faisant l'objet d'une clause évaluative ou expérimentale. Les lois portant sur le travail, l'économie, le logement ou l'énergie ont été nettement plus évaluées que celles sur le tourisme, la sécurité et la police, ou la fonction publique. Près de 42 % des évaluations ont été menées par des administrations publiques, 23 % par des chercheurs, 18 % par des comités mixtes et 13 % dans le cadre de travaux parlementaires.

Une petite moitié des évaluations, portant sur 74 lois, comportent des recommandations : 45 de ces lois ont suivi – au moins partiellement – l'une de ces recommandations, soit une proportion de 61 %. Ce taux s'élève pour les lois comportant une clause évaluative (66 %) ou expérimentale (72 %). Cette analyse statistique peut être prolongée par des études de cas afin de préciser les dynamiques à l'œuvre et de formuler des recommandations adaptées.

Caractéristiques de la loi	Nombre moyen de citations <i>ex ante</i>	Proportion de lois évaluées <i>ex post</i>	Proportion de lois amendées suite à une recommandation
Nature du texte législatif			
Projet de loi	32,1	47 %	65 %
Proposition de loi	8,7	25 %	55 %
Mesure issue d'une loi de finance	9,2	76 %	60 %
Envergure de la loi			
Limitée	9	23 %	53 %
Modérée	15	45 %	62 %
Grande	34	59 %	65 %
Présence d'une clause évaluative			
Oui	29	62 %	66 %
Non	11	25 %	48 %
Échantillon général	18,1	40 %	61 %

Lecture : en amont du vote, les projets de loi ont cité 32,1 travaux évaluatifs ; 47 % des projets de loi font l'objet d'une évaluation d'impact *ex post*, et 65 % des projets de loi ayant fait l'objet de travaux d'évaluation avec recommandations les ont pris en compte au moins partiellement.

Source : France Stratégie

1. C'est l'objet de la note Baïz A., Guyot M., Lewandowski M. et Sutý A. (2022), « Qui utilise les évaluations académiques des politiques publiques ? », *Note d'analyse*, n° 109, France Stratégie, juin.

2. Pour consulter les hypothèses, les méthodes et les résultats complets, voir le rapport dont ces deux notes sont issues : Baïz et al. (2022), *Quelle évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ?*, rapport, France Stratégie, juin.

Adam Baïz

avec la collaboration de

Mathilde Guyot,
Marianne
Lewandowski,
Achille Sutý

département Économie

La *Note d'analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Si les évaluations d'impact publiées dans les revues académiques sont de plus en plus citées, qu'en est-il de leur utilisation dans les processus législatifs et au regard des autres types de travaux évaluatifs ? Le premier volet de l'analyse, avec une définition restrictive de l'évaluation des politiques publiques³, est parvenue à deux principaux résultats, à partir d'un échantillon de 227 évaluations sur la période 2008-2020. Premièrement, les évaluations d'impact académiques sont principalement citées entre chercheurs (94 % des citations). Deuxièmement, le nombre de citations augmente rapidement chez les autres acteurs, grâce au nombre croissant d'évaluations disponibles : ainsi le nombre de citations est 3,6 fois plus important en 2020 qu'en 2008. Toutefois, en niveau, ces citations restent globalement peu nombreuses : sur la période 2008-2020, les décideurs publics, les administrations publiques et les médias cumulés citent seulement 2,3 fois en moyenne chacune des 227 évaluations.

Dans ce second volet, le prisme est doublement différent. Il s'agit de partir des lois plutôt que des évaluations, et d'apprécier la variété des travaux évaluatifs qui s'y trouvent mobilisés, sans se limiter aux évaluations d'impact publiées dans les revues académiques. On considère donc ici les *travaux à portée évaluative* de façon large, c'est-à-dire toute publication visant à éclairer un champ de politique publique ou la conduite d'une intervention publique, et s'appuyant sur une expertise reconnue et sur des données ayant valeur de preuves (statistiques, témoignages, etc.). Ces travaux peuvent porter sur tout critère évaluatif (impact, pertinence, coût, etc.), reposer sur toute méthode (qualitative ou quantitative, contrefactuelle ou non, etc.) et émaner de tout acteur *légitime*⁴ (chercheur, administration, parlementaire, cabinet privé, etc.). Il s'agit de répondre à la question suivante : au-delà des 227 évaluations d'impact quantitatives publiées ces treize dernières années dans des revues scientifiques, quelles sont les caractéristiques des autres travaux évaluatifs utilisés en amont et en aval du vote des lois formant les principales politiques publiques durant cette même période ?

Comme pour le premier volet de l'analyse, on recourt à une analyse textuelle du processus législatif ayant conduit au vote de 262 lois. On construit plusieurs indicateurs quantitatifs qui recensent les citations des travaux

évaluatifs et renseignent sur le suivi de leurs éventuelles recommandations. Les entretiens menés avec les chefs de service de plusieurs commissions parlementaires⁵ ont largement contribué à affûter les hypothèses et à étayer les analyses statistiques.

UN ÉCHANTILLON DE 262 LOIS VOTÉES ENTRE 2008 ET 2020

Sur la période temporelle 2008-2020, la même que pour le premier volet, on a retenu ici 262 lois. Ont été exclues les lois de ratification de traités ou d'accords internationaux, les lois de ratification ou de modification d'ordonnance, les lois organiques ou encore les lois relatives à la modification de codes. Sur des thématiques aussi variées que la santé, l'éducation ou encore la sécurité, n'ont été retenues que les lois fondant des politiques publiques à proprement parler. Figurent par exemple dans notre échantillon la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (2014), la loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (2016) ou la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse (2019).

Les lois de finances (LF), les lois de finances rectificatives et les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont été traitées de façon spécifique et discrétionnaire. Elles comportent généralement un grand nombre de mesures hétérogènes. Le choix a été fait d'identifier dans chacune d'elles les mesures d'envergure⁶ qui s'apparentent à des politiques publiques de portée nationale, et d'appréhender par convention chacune de ces mesures⁷ comme une « loi » à part entière dans l'échantillon d'analyse. Il s'agit par exemple de la réforme du crédit d'impôt recherche (LF 2008), de l'instauration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (LF rectificative 2012) ou plus récemment du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages (LF 2018) et du remplacement de l'ISF par l'impôt sur la fortune immobilière (LF 2018). Au total, 33 mesures ont été extraites et considérées comme des « lois » à part entière (désignées comme telles par commodité dans la suite du texte). En les ajoutant aux 229 lois issues de projets et de propositions de loi, on obtient un échantillon total de 262 lois correspondant chacune à une politique publique.

3. Baiz A. et al. (2022), « Qui utilise les évaluations académiques des politiques publiques ? », *op. cit.*

4. Nous ne proposons pas de hiérarchiser ici la qualité des travaux évaluatifs, mais seulement d'en relever, sans jugement normatif, un certain nombre de caractéristiques. Par commodité, nous continuerons donc à utiliser la dénomination « évaluation » pour tous les *travaux à portée évaluative* considérés dans cette note.

5. Pour les entretiens réalisés, nos remerciements vont aux chefs de service de l'Assemblée nationale : Thierry Anjubault (commission des Affaires économiques), Simon Corley (commission des Affaires sociales), Adrien Gaffier et Sylvain Sautier (commission des Finances), Emmanuelle Lavie (commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire), Christophe Maisonneuve (comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques). Pour leurs retours, nos remerciements vont aussi à la centaine de chercheurs et d'évaluateurs interrogés, ainsi qu'à la Cour des comptes, à l'Insee, aux services statistiques ministériels sollicités et à la Direction générale du Trésor.

6. L'envergure des mesures a été appréciée sur la base du coût pour les finances publiques, de l'étendue du public concerné et du nombre de pages consacrées via des moteurs de recherche.

7. Ou regroupements de mesures, au sein d'une même loi de finances, du fait de leur proximité dans le champ de l'action publique.

Trois utilisations des travaux évaluatifs : ex ante, ex post et effective

Afin de mesurer l'usage qui est fait des travaux évaluatifs autour des 262 lois identifiées, on distingue trois types d'utilisation.

Pour l'utilisation *ex ante*, il s'agit de mesurer le nombre de travaux à portée évaluative – entendus de façon large – qui sont cités au cours du processus législatif en amont du vote de chacune des 262 lois. *Via* une analyse textuelle, ces travaux ont été recherchés sur les mêmes documents : dans les rapports et les avis issus des premières lectures au Sénat et à l'Assemblée nationale ; dans l'étude d'impact préalable quand elle existe⁸ ; et enfin dans la retranscription de l'ensemble des débats parlementaires⁹.

Pour l'utilisation *ex post*, il s'agit de mesurer le nombre d'évaluations réalisées après la promulgation de chacune des lois considérées¹⁰. Contrairement aux évaluations académiques du premier volet, ces évaluations *ex post* peuvent mobiliser des méthodes qualitatives comme quantitatives, et être produites par des acteurs non académiques. Elles doivent *a minima* porter sur le critère d'impact. Elles ont été recherchées *via* les moteurs de recherche et sur les sites gouvernementaux et institutionnels¹¹.

Enfin, pour l'utilisation *effective*, il s'agit de mesurer le nombre de lois qui ont fait l'objet d'une évaluation d'impact *ex post* formulant des recommandations et qui ont été modifiées en conséquence. Plus précisément, n'ont été considérées que les recommandations suggérant une modification expresse de la loi, de sa mise en œuvre ou de dispositions connexes¹². L'identification des éventuelles modifications a été permise par une analyse textuelle sur le site Légifrance et *via* les moteurs de recherche. Ainsi, par exemple, la loi de finances de 2012 met en place une nouvelle taxe sur les sodas¹³ ; la taxe a été évaluée dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale (n° 3868)¹⁴, qui préconise une nouvelle augmentation de

la taxe¹⁵ ; cette dernière a bien été créée au 1^{er} juillet 2018 dans la loi de financement de la sécurité sociale.

Les facteurs susceptibles de favoriser l'utilisation des travaux évaluatifs

Comme pour le premier volet de l'analyse, on cherche à caractériser les 262 lois afin d'identifier celles qui mobilisent le plus de travaux évaluatifs et de les comparer à celles qui les utilisent le moins. Six caractéristiques ont été choisies et systématiquement relevées :

- **la nature du texte législatif** : sont distinguées les lois issues d'un projet de loi (40 % de l'échantillon), celles issues d'une proposition de loi (48 %)¹⁶ et enfin les mesures phares tirées d'une loi de finances (12 %) ;
- **l'année de vote de la loi** : de façon assez stable, 20 lois de l'échantillon ont été votées chaque année sur la période 2008-2020 ;
- **la thématique dont relève principalement la loi** : la typologie du premier volet, avec ses 20 thématiques, est retenue. En l'occurrence, les thématiques les plus représentées dans l'échantillon sont l'économie (43 lois), les questions sociales et de santé (25 lois), la société (26 lois), le travail (25 lois) et la justice (22 lois). D'autres thématiques sont moins représentées, avec moins de 10 lois chacune, à l'instar du tourisme, du sport ou de la recherche ;
- **l'envergure de la loi** : à défaut de pouvoir calculer le coût des 262 lois ou le nombre de personnes directement concernées, l'envergure de chaque loi a été approchée par son écho médiatique (sur internet). Trois catégories ont été définies : une envergure limitée (moins de 5 000 résultats principaux, 41 % de l'échantillon), une envergure modérée (5 000 à 20 000 résultats, 30 % de l'échantillon) et une grande envergure (plus de 20 000 résultats, 29 % de l'échantillon).

8. Les études d'impact ne sont donc pas comptabilisées ici comme des travaux évaluatifs, en raison de la qualité très variable de la portée évaluative qui les caractérise.

9. Par exemple, l'étude d'impact de la loi Pacte (2019) cite notamment Aubert N. et al. (2016), « Actionnariat salarié, gouvernance et performance de la firme : une étude de cas économétrique portant sur un groupe français coté », *Revue d'économie industrielle*, 2016/2, n° 154.

10. L'absence d'une évaluation *ex post*, pour une loi donnée, peut être interprétée de trois façons : soit l'évaluation n'a pas été réalisée ; soit elle est en cours de réalisation ; soit elle n'a fait l'objet d'aucune publicité. Dans tous les cas, l'évaluation *ex post* est considérée comme indisponible au débat parlementaire, donc inexistante ou inaccessible jusqu'à preuve du contraire.

11. Ainsi, par exemple, la loi relative à l'individualisation des peines (2014) a fait l'objet d'une évaluation de sa mise en œuvre : voir « Vers une nouvelle justice ? Observation de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 15 août 2014 relative à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte », recherche réalisée sous la coordination de C. Mouhanna, avec le soutien de la mission de recherche Droit et Justice, septembre 2017.

12. Par commodité, nous dirons qu'une loi a été *amendée* à la suite d'une recommandation. À défaut de pouvoir établir une stricte causalité entre la recommandation et l'évolution de loi, il s'agit ici d'apprécier si la recommandation a pu raisonnablement y contribuer, ne serait-ce qu'en alimentant le débat public.

13. Art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

14. Rapport d'information n° 3868 déposé en application de l'article 145 du règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires, présenté par Mme Véronique Louwagie et M. Razzy Hammadi.

15. « Proposition n° 11 : Augmenter le tarif de la taxe sur les boissons contenant des sucres ajoutés, afin de favoriser, pour des raisons de santé publique, une baisse de la consommation de ces boissons ; les recettes dégagées par cette hausse viendraient ainsi compenser les diverses mesures de baisse de fiscalité proposées par la mission. »

16. Les lois issues des propositions de loi sont surreprésentées dans l'échantillon du fait de l'exclusion de nombreuses lois d'initiative gouvernementale, à l'instar des lois de ratification ou de modification d'ordonnance.

Cette mesure cherche à capter indirectement l'importance politique, économique mais aussi sociale, médiatique et symbolique de chaque loi.

- **la présence ou non d'une clause évaluative**¹⁷ : dans l'échantillon des 262 lois étudiées, 40 % comportent au moins une telle clause. Sur les 106 lois concernées, la nature de l'entité en charge de l'évaluation est mentionnée 93 fois¹⁸.
- **la présence ou non d'une clause expérimentale**¹⁹ : l'échantillon comprend 65 lois avec au moins une telle clause. Et parmi les 106 lois comprenant une clause évaluative, 60 sont des lois expérimentales.

Le même travail de caractérisation a été mené pour les travaux évaluatifs mobilisés autour de ces 262 lois. Pour les milliers de travaux recensés, la nature du producteur a été systématiquement relevée. Six types de producteurs ont été distingués : les parlementaires ; les administrations et institutions publiques ; les chercheurs²⁰ ; les comités mixtes d'évaluation (associant État et d'autres acteurs²¹) ; les experts sollicités par le gouvernement en tant que personnalité qualifiée et indépendante ; les autres acteurs (presse, cabinets d'étude, think tanks, fédérations professionnelles, etc.).

Pour les évaluations *ex post*, deux autres caractéristiques des travaux évaluatifs recensés ont pu également être relevées. Ce sont d'abord *les critères traités par l'évaluation* (qui peuvent se cumuler) : critère d'efficacité ou d'impact portant sur les effets de l'intervention publique²², critère de mise en œuvre et enfin critère d'efficacité portant sur les coûts et les bénéfices de l'intervention publique. C'est ensuite *la nature de la méthode d'évaluation* : les méthodes quantitatives (modélisation mathématique, économétrie, statistiques descriptives), les méthodes qualitatives (entretiens, observation du terrain, analyse de contribution, etc.) et enfin les méthodes mixtes associant les deux premières.

UTILISATION EX ANTE : LES LOIS LES PLUS RÉCENTES CITENT DAVANTAGE DE TRAVAUX ÉVALUATIFS

Il s'agit ici d'apprécier le nombre et la nature des travaux à portée évaluative que cite chacune des 262 lois au moment des débats parlementaires²³, donc avant le vote, et de caractériser les lois qui en citent le plus, par rapport à celles qui en citent le moins.

Statistiques agrégées

De manière agrégée, les 262 lois réalisent de façon *ex ante* un total de 4 734 citations de travaux à portée évaluative. Un examen permet d'établir que plus de 99 % de ces citations correspondent à des sources uniques, c'est-à-dire différentes les unes des autres. En d'autres termes, rares sont les travaux cités plusieurs fois, les rapports annuels de la Cour des comptes faisant partie de ces exceptions. Ce résultat n'est pas étonnant, étant donné que les 262 lois portent sur des champs de politique publique très divers. Ainsi, par la suite, nous évoquerons indistinctement les *citations* ou les *sources citées*.

Avec 4 734 citations pour 262 lois, on obtient une moyenne de 18,1 citations par loi. Certaines lois, au cours du processus législatif qui précède leur vote, ne citent *ex ante* aucuns travaux (14 lois sur les 262²⁴). C'est le cas de la loi de 2014 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade ; de la loi de 2010 visant à garantir de justes conditions de rémunération aux salariés concernés par une procédure de reclassement ; ou encore de la loi de 2013 portant déblocage exceptionnel de la participation et de l'intéressement. À l'inverse, certaines lois en citent un grand nombre. En tête figure la loi de 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi *Pacte*) avec 176 travaux évaluatifs cités *ex ante* ; la loi

17. Une clause évaluative, dans une loi, est une clause qui institue l'évaluation *ex post* de cette même loi, ou de certaines de ses dispositions. La clause précise généralement le champ de l'évaluation, les délais de sa réalisation ou encore l'acteur qui doit la mener. Ainsi, par exemple, la loi 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision précise (art. 28) : « Au plus tard le 1^{er} mai 2011, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport évaluant, après consultation des organismes professionnels représentatifs du secteur de la publicité, l'incidence de la mise en œuvre du premier alinéa du présent VI sur l'évolution du marché publicitaire et la situation de l'ensemble des éditeurs de services de télévision. »

18. Près des deux tiers de ces lois comportent également une clause expérimentale (sur au moins l'une de ses dispositions) ; les clauses évaluatives leur sont dans ce cas associées.

19. À la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, un droit à l'expérimentation des collectivités territoriales est introduit à l'article 72 de la Constitution. L'article 37-1 accorde au législateur, comme aux détenteurs du pouvoir réglementaire, la possibilité d'adopter des dispositions à caractère expérimental. Ainsi par exemple, la loi 2010 portant engagement national pour l'environnement autorise certaines collectivités à expérimenter pendant cinq ans une taxe d'enlèvement des ordures ménagères « composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets ».

20. Tout travail émanant d'un chercheur (article académique, ouvrage grand public, etc.) sera considéré dans la catégorie « chercheurs », sauf si le chercheur publie depuis une administration publique, en qualité d'expert auprès du gouvernement, ou au sein d'un comité mixte, auxquels cas la publication sera rangée dans la catégorie correspondante.

21. Sont concernées toutes les collaborations entre des membres de l'État (Parlement, administration ou institution publique) et un acteur issu d'une autre catégorie (syndicat, ONG, citoyens tirés au sort, chercheurs, etc.). Les [comités d'évaluation](#) à France Stratégie et [certains comités](#) du ministère du Travail illustrent cette catégorie.

22. Toute évaluation *ex post* doit porter *a minima* sur ce critère-ci d'impact.

23. Par commodité, nous dirons « une loi cite » pour indiquer qu'une citation a été faite pendant les débats parlementaires précédant le vote de ladite loi.

24. Il s'agit exclusivement de lois issues de propositions de loi et de lois comportant relativement peu de dispositions.

Tableau 1 – Récapitulatif du nombre moyen de citations *ex ante* en fonction des caractéristiques de la loi

Caractéristiques de la loi	Nombre moyen de citations <i>ex ante</i> par loi	Taille de l'échantillon
Nature du texte législatif		
Projet de loi	32,1	104
Proposition de loi	8,7	125
Mesure issue d'une loi de finances	9,2	33
Année de vote		
2008	8	20
2020	25	19
Exemples de thématique		
Économie, entreprises, société, travail	Plus de 20	
Tourisme, sport, recherche, environnement	Moins de 10	
Envergure de la loi		
Limitée	9	108
Modérée	15	78
Grande	34	76
Présence d'une clause évaluative		
Oui	29	106
Non	11	156
Présence d'une clause expérimentale		
Oui	36	65
Non	12	197
Échantillon général	18,1	262

Lecture : s'agissant de la caractéristique « nature du texte législatif », il ressort que chacune des 104 lois issues d'un projet de loi cite en moyenne 32,1 travaux évaluatifs en amont de son vote.

Source : France Stratégie

de 2019 d'orientation des mobilités (101 citations) ou encore la loi de 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (98 citations).

En particulier, les études préalables d'impact²⁵ citent relativement peu de travaux évaluatifs, puisqu'elles regroupent environ 25 % des citations pour les lois ayant fait l'objet d'une étude d'impact. Sur les 4 734 citations correspondant à l'ensemble des lois, plus de 90 % ont été faites dans le cadre de travaux parlementaires *ex ante* (rapports d'information, débats parlementaires, etc.). À noter que les travaux parlementaires citent particulièrement les travaux évaluatifs quand il s'agit de discuter des projets de loi, ce qui pourrait traduire un exercice de contre-pouvoir par les parlementaires sur les lois d'origine gouvernementale.

Statistiques au croisement des caractéristiques des lois

Quelques faits stylisés ressortent au croisement des caractéristiques des lois étudiées (voir Tableau 1). En particulier :

- **la nature du texte législatif** : en moyenne, chaque loi issue d'une proposition de loi cite 8,7 évaluations ; les

mesures issues de lois de finances 9,2 ; et les lois issues des projets de loi 32,1, soit plus de 3 fois plus²⁶ ;

- **l'année de vote de la loi** : la dynamique n'est pas stable, mais il ressort en tendance une augmentation du nombre de citations *ex ante* dans le temps. Ainsi, le nombre de citations annuelles, en moyenne par loi votée chaque année, passe de 8 en 2008 à 25 en 2020 ;
- **la thématique de la loi** : les lois citant *ex ante* le plus d'évaluations sont celles qui relèvent des thématiques « entreprise », « société », « fonction publique », « travail » et « économie », avec plus de 20 citations en moyenne par loi. Par contraste, les lois relevant des thématiques « tourisme », « sport », « recherche » et « environnement » en citent moins de 10 chacune en moyenne ;
- **l'envergure de la loi** : les lois de grande envergure citent chacune en moyenne 34 travaux évaluatifs au cours de leur processus législatif contre 15 pour les lois d'importance modérée et seulement 9 pour les lois d'envergure limitée ;

25. Les études d'impact ne sont obligatoires que pour les projets de loi, en vertu de la loi organique du 15 avril 2009 (art. 39 de la Constitution modifiée).

26. Il semble donc que les parlementaires exercent un contrôle plus important pour les lois issues des projets de loi et les lois de finances, relativement aux lois issues de leurs propres propositions de loi.

- **la présence ou non d'une clause évaluative** : chacune des lois comportant une clause évaluative cite *ex ante*, et en moyenne, 29 évaluations, contre 11 environ pour chacune des lois n'en comportant pas²⁷ ;
- **la présence ou non d'une clause expérimentale** : chacune des lois comportant une clause expérimentale cite *ex ante*, et en moyenne, 36 évaluations, contre 12 environ pour chacune des lois n'en comportant pas.

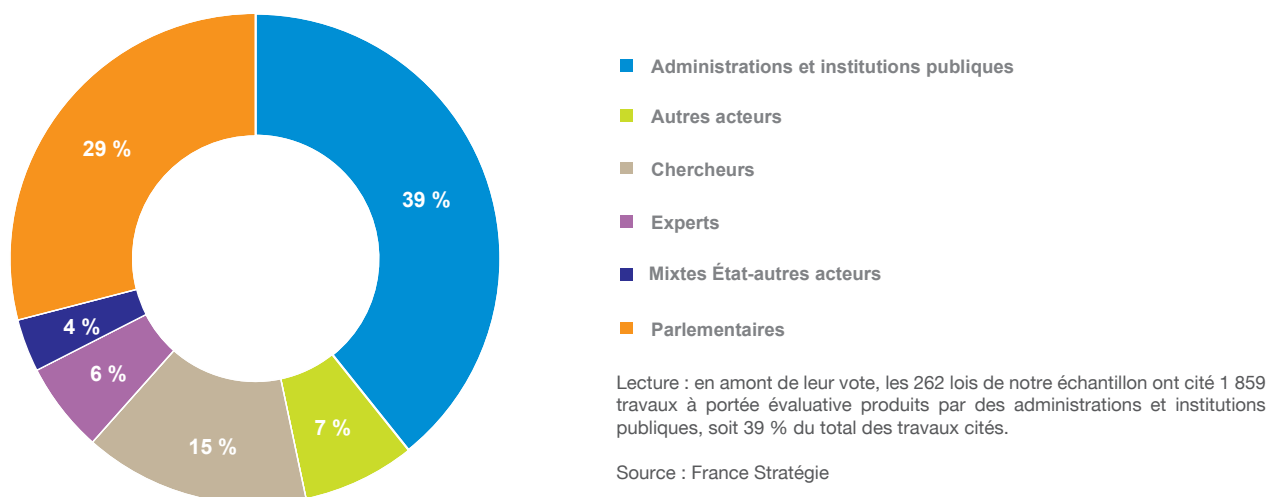
Statistiques des travaux évaluatifs cités *ex ante*

Parmi les 4 734 travaux évaluatifs cités, 1 859 ont été produits par des administrations et des institutions publiques, soit 39 % du total, ce qui fait d'elles les premières productrices des évaluations citées *ex ante* (voir Graphique 1). Ce résultat n'est pas surprenant, étant donné que les administrations publiques, notamment les services statistiques ministériels, sont en première ligne pour éclairer et alimenter le vote des lois. Les parlementaires sont les deuxièmes producteurs des travaux évaluatifs recensés, avec 1 374 travaux, soit 29 % du total. Il s'agit pour l'essentiel de rapports d'information. Près de 6 % des évaluations citées correspondent à des rapports d'expertise ; 3 % ont été produites par des comités mixtes d'évaluation associant l'État et d'autres acteurs ; et 7,4 % par d'autres acteurs (associations, cabinets privés, etc.).

Quant aux travaux évaluatifs produits par des chercheurs, ils figurent en troisième position dans le classement des

travaux les plus cités *ex ante* dans les 262 lois. Les chercheurs sont en effet à l'origine de 704 travaux évaluatifs cités, soit 15 % du total. Parmi les 227 évaluations d'impact étudiées dans le premier volet de l'analyse²⁸, une seule figure parmi les 704 travaux évaluatifs cités *ex ante*. En d'autres termes, quasiment aucune évaluation d'impact publiée dans les revues académiques n'est citée au cours du processus législatif. En dépit de leur aura scientifique, ces évaluations académiques ne sont donc pas utilisées dans le vif des débats parlementaires et du processus législatif. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer : l'accès tardif, difficile ou payant, la barrière de la langue, la complexité technique, etc. Pour autant, il ne faudrait pas sous-estimer l'utilisation des travaux des chercheurs et des universitaires dans le processus législatif. Car ce recours revêt souvent d'autres formes. Les chercheurs sont cités, de façon directe ou indirecte, *via* leurs ouvrages grand public, des articles de presse, des blogs, des think tanks, des articles de nature académique mais non publiés dans des revues à comité de lecture (notes, *working papers*, etc.) ou publiés dans ces revues mais avant 2008. Les chercheurs sont également mobilisés au sein des administrations publiques – en tant que fonctionnaires ou membres de comités d'évaluation – ou sollicités dans des rapports d'expertise remis au gouvernement²⁹. Tout cumulé, et *a minima*³⁰, les chercheurs sont ainsi auteurs ou co-auteurs de près d'un quart des 4 734 évaluations citées *ex ante* par les 262 lois étudiées.

Graphique 1 – Producteurs des travaux cités *ex ante*³¹



27. Il se pourrait que les lois incluent une clause évaluative précisément parce que les débats parlementaires font le constat de la variété des évaluations portant sur le champ de la loi : cette variété implique à la fois la possibilité de réaliser une nouvelle évaluation (*ex post*) et pourrait indiquer une controverse sur les effets potentiels de la loi. Une interprétation similaire peut être faite pour les clauses expérimentales.

28. Baiz A. et al. (2022), « Qui utilise les évaluations académiques des politiques publiques ? », *op. cit.*

29. Différents exemples sont donnés dans le rapport. Voir Baiz A. et al. (2022), *op. cit.*

30. Il s'agit d'un minorant, étant donné que des travaux de chercheurs sont parfois cités indirectement par les législateurs. Un article universitaire par exemple peut être cité dans une évaluation réalisée par une administration, et c'est cette dernière qui est citée dans un rapport parlementaire en amont du vote de la loi.

31. Ces proportions évoluent peu dans le temps. Tout au plus voit-on, en tendance, que les travaux évaluatifs produits par les administrations publiques gagnent en importance, au contraire des travaux parlementaires.

Sur la période 2008-2020, les évaluations réalisées par les administrations constituent une proportion croissante dans le total des évaluations citées chaque année. Si la dynamique de cette proportion n'est pas stable, il ressort *en tendance* qu'elle passe de 32 % en 2008 à près de 43 % en 2020. Par contraste, les évaluations produites par les parlementaires sont de moins en moins représentées, avec *en tendance* 37 % des évaluations citées en 2008 et 26 % en 2020. La proportion des évaluations réalisées par le monde académique dans le total des évaluations citées *ex ante* chaque année est, quant à elle, plutôt stable dans le temps, autour de 15 %.

UTILISATION EX POST : 40 % DES LOIS ONT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION D'IMPACT EX POST

Il s'agit ici de comptabiliser les lois qui ont fait l'objet d'au moins une évaluation d'impact *ex post*, donc après leur mise en œuvre, et de caractériser ces lois relativement à celles qui n'ont fait l'objet d'aucune évaluation.

Statistiques agrégées

De façon agrégée, on constate que 105 lois sur 262 ont fait l'objet d'au moins une évaluation *ex post*, soit 40 % de l'échantillon étudié. Ces évaluations peuvent porter sur un article seulement de la loi, si bien que ce résultat ne signifie pas – loin de là – que 40 % des dispositions législatives contenues dans les 262 lois de notre échantillon ont été évaluées. Pour ces 105 lois, on relève un total de 283 évaluations *ex post*, soit une moyenne d'environ 1,1 évaluation par loi, et près de 2,7 évaluations par loi évaluée. Si on se restreint aux lois votées sur la période 2008-2017, afin de tenir compte du délai moyen de 4,5 années avant la production d'une évaluation *ex post*, la proportion de lois évaluées *ex post* est de 46 %.

Un grand nombre de lois n'ont fait l'objet d'aucune évaluation *ex post*. C'est le cas pour 157 des 262 lois étudiées. Certaines pourtant sont d'envergure au regard des résultats internet qu'elles suscitent, à l'instar de la loi de 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale ou de la loi de 2018 relative à la protection du secret des affaires.

À l'autre extrémité, la loi la plus évaluée a fait l'objet de 18 évaluations *ex post*. Il s'agit du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), voté dans la loi de finances rectificative pour 2012 : 7 évaluations ont été réalisées par des chercheurs (et publiées par leurs propres moyens³²) ; 3 évaluations ont été menées par des administrations ou institutions publiques ; 7 par le comité de suivi du CICE piloté par France Stratégie (2013-2020) ; et 1 rapport a été publié par le Sénat. La deuxième loi la plus évaluée est la loi de 2008 généralisant le revenu de solidarité active, avec 16 évaluations *ex post* : 3 évaluations ont été réalisées par des chercheurs ; 8 par des administrations ou institutions publiques ; 1 par un acteur privé et enfin 4 par le comité national d'évaluation du RSA entre 2009 et 2013.

Statistiques au croisement des caractéristiques des lois

Quelques faits stylisés ressortent également au croisement des caractéristiques des lois étudiées (voir Tableau 2 page suivante). En particulier :

- **la nature du texte législatif** : 76 % des mesures issues des lois de finances considérées dans notre échantillon, qui concernent par construction des mesures fiscales importantes, ont fait l'objet d'une évaluation *ex post*, contre 47 % pour les projets de loi et seulement 25 % pour les propositions de loi.
- **l'année de vote de la loi** : la proportion de lois évaluées *ex post* passe de 41 % en moyenne sur la période 2008-2012 à 52 % sur la période 2013-2017. Cette proportion chute au-delà de 2018 (21 % en 2020, par exemple), du fait du délai moyen de 4,5 années pour la réalisation d'une évaluation d'impact *ex post*.
- **la thématique de la loi** : en nombre ou en proportion, les lois les plus évaluées *ex post* relèvent des thématiques « économie », « travail » ou encore « logement » et « énergie » (1,5 à 3 évaluations par loi en moyenne). Parmi les thématiques les moins évaluées *ex post* figurent les thématiques « tourisme », « sécurité et police » ou « fonction publique », avec moins de 0,5 évaluation en moyenne³³.

32. Certaines des évaluations académiques ont été commandées par le comité d'évaluation de France Stratégie, et ont directement alimenté ses rapports. Le choix a été fait de les compter à part entière, dès lors qu'elles ont été publiées par leurs propres canaux, et du fait que les rapports de ce comité ne se réduisent pas à une reprise de ces travaux (ils en réalisent une synthèse critique et apportent des éléments nouveaux).

33. Parmi les lois les moins évaluées de ces thématiques, et en l'occurrence n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation *ex post*, on peut citer : la loi de 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ; la loi de 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte ; la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique ; etc.

Tableau 2 – Récapitulatif de la couverture évaluative *ex post* en fonction des caractéristiques de la loi

Caractéristiques de la loi	Couverture évaluative <i>ex post</i>	Taille de l'échantillon
Nature du texte législatif		
Projet de loi	47 %	104
Proposition de loi	25 %	125
Mesure issue d'une loi de finances	76 %	33
Année de vote		
2008-2012	41 %	94
2013-2017	52 %	104
2018-2020	21 %	64
Exemples de thématique		
Économie, travail, logement, énergie	1,5 à 3 évaluations en moyenne par loi	
Tourisme, fonction publique, sécurité et police	0,5 évaluation en moyenne	
Envergure de la loi		
Limitée	23 %	108
Modérée	45 %	78
Grande	59 %	76
Présence d'une clause évaluative		
Oui	62 %	106
Non	25 %	156
Présence d'une clause expérimentale		
Oui	62 %	65
Non	33 %	197
Échantillon général	40 %	262

Lecture : s'agissant de la caractéristique « la nature du texte législatif », il ressort que 47 % des 104 lois issues d'un projet de loi font l'objet d'au moins une évaluation *ex post*.

Source : France Stratégie

- **l'envergure de la loi** : les lois d'envergure importante ont fait l'objet d'une évaluation *ex post* dans environ 59 % des cas ; les lois d'envergure modérée ont été évaluées dans 45 % des cas ; cette proportion tombe à 23 % pour les lois d'envergure limitée.
- **La présence ou non d'une clause évaluative ou expérimentale** : les lois comportant au moins une clause évaluative – ou une clause expérimentale³⁴ – sont à plus de 62 %³⁵ évaluées *ex post*, contre près de la moitié pour les lois ne comportant aucune clause évaluative.

Statistiques des évaluations *ex post*

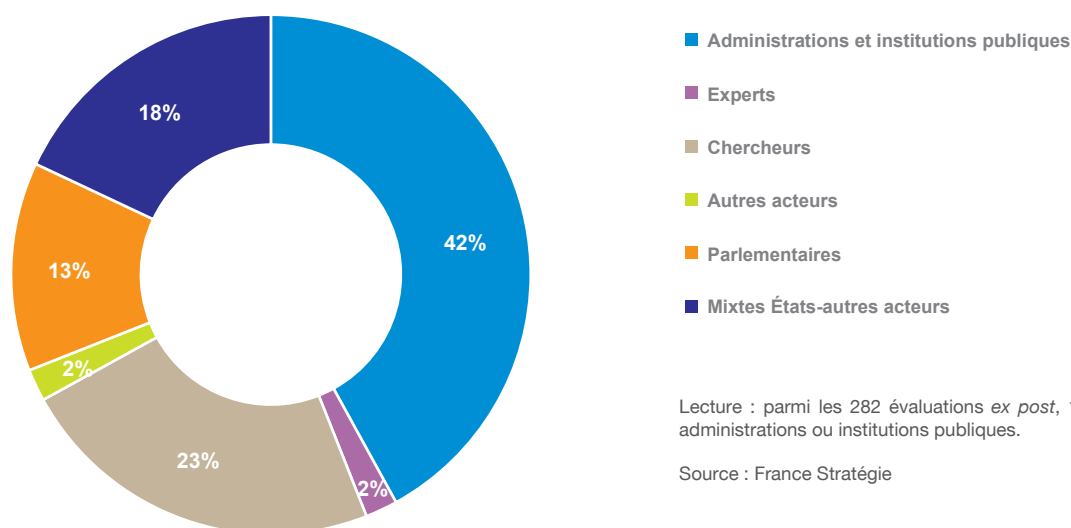
Sur les 282 évaluations d'impact *ex post* recensées, il ressort que les principaux producteurs des évaluations *ex post* sont les administrations et institutions publiques,

avec 118 évaluations produites. Cela représente près de 42 % du total. Il s'agit quasi exclusivement de travaux produits par des acteurs indépendants, à l'instar de la Cour des comptes, des inspections générales et de l'Insee, ou de services statistiques ministériels émanant de l'Insee. En seconde position, les chercheurs sont à l'origine de 66 évaluations *ex post*, soit 23 % du total. Les partenariats entre l'État et d'autres acteurs (essentiellement les comités d'évaluation) sont à l'origine de 50 évaluations *ex post*, soit 18 % du total. Viennent ensuite les 38 évaluations réalisées par les parlementaires (13 %), les 5 produites par des experts (2,0 %) et les 5 produites par d'autres acteurs comme les think tanks ou les cabinets d'études (2,0 %). Dans le temps, on constate une relative stabilité des proportions des évaluations réparties selon leurs producteurs. Ainsi les parlementaires sont à l'origine

34. D'une durée limitée, l'expérimentation doit en principe faire l'objet d'une évaluation avant d'être généralisée.

35. Ce qui confirme un certain nombre de situations où la clause évaluative n'est pas respectée. C'est le cas par exemple de la loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation (une évaluation devait être remise au Parlement dans un délai de cinq ans ; son absence est soulignée par une [question du Sénat](#) au gouvernement en 2015).

Graphique 2 – Producteurs des évaluations *ex post*



Lecture : parmi les 282 évaluations *ex post*, 118 ont été produites par des administrations ou institutions publiques.

Source : France Stratégie

de 12 % des 73 évaluations *ex post* réalisées sur la période 2009-2015, contre 14 % des 209 évaluations *ex post* sur la période 2013-2020. Pour les administrations, cette proportion est stable à 42 % ; pour les chercheurs de 21 % à 24 % ; et pour les partenariats État-autres acteurs elle est stable aussi à 18 % (voir Graphique 2).

Parmi ces 282 évaluations *ex post* d'impact, 29 % portent également sur le critère de coût ; 46 % également sur le critère de mise en œuvre ; 15 % portent à la fois sur l'impact, le coût et la mise en œuvre. En outre, certaines spécificités peuvent être soulignées lorsqu'on considère l'auteur de l'évaluation. Ainsi, par exemple, les évaluations réalisées par les parlementaires sont particulièrement investies sur la question de la mise en œuvre : 76 % la traitent, contre 50 % des évaluations des administrations publiques et 26 % des évaluations de chercheurs.

Enfin, en ce qui concerne les méthodes d'évaluation, il apparaît que 11 % reposent sur une méthode qualitative uniquement ; 38 % sur une méthode quantitative uniquement ; et 51 % sur une méthode mixte. Aussi, les évaluations réalisées par les administrations et institutions publiques reposent à 57 % sur des méthodes mixtes ; du côté des chercheurs, 80 % des évaluations reposent sur des méthodes strictement quantitatives ; enfin du côté des parlementaires, les méthodes mixtes sont en première position (68 %), juste avant les méthodes qualitatives (26 %)³⁶.

UTILISATION EFFECTIVE : SUR LES 74 LOIS AYANT FAIT L'OBJET DE RECOMMANDATIONS, 45 ONT ÉTÉ AMENDÉES

Il s'agit ici de comptabiliser les lois qui ont fait l'objet d'au moins une évaluation d'impact *ex post* et d'au moins une recommandation, et de caractériser les lois qui suivent au moins l'une des recommandations relativement à celles qui n'en suivent aucune.

Statistiques agrégées

En ne comptabilisant que les recommandations visant une modification expresse de la loi ou des modalités de sa mise en œuvre, il apparaît que parmi les 105 lois évaluées *ex post*, 74 ont fait l'objet d'au moins une recommandation, soit 70 % de l'échantillon³⁷. Ces recommandations sont parfois issues de plusieurs évaluations différentes. La proportion d'évaluations formulant des recommandations ne présente pas de tendance notable dans le temps. Elle est forte pour certaines thématiques comme l'« environnement » et faible dans d'autres comme l'« économie ». Aussi, les évaluations *ex post* produites par des chercheurs sont celles qui formulent le moins de recommandations (17 %). Toutefois, cette proportion monte à près de 44 % pour les évaluations produites par les administrations et institutions

36. Ces tendances peuvent tenir au fait que les méthodes quantitatives sont plus difficilement mobilisables sans une expertise *ad hoc*.

37. À noter que 9 lois auraient été ajoutées au nombre de 74 si on avait comptabilisé les évaluations préconisant de ne pas changer la loi.

publiques ; à 53 % pour les évaluations produites par les comités d'évaluation associant l'État et d'autres acteurs ; et à 80 % dans les rapports d'experts remis au gouvernement ; et à 85 % pour les évaluations produites par les parlementaires.

Surtout, sur les 74 lois ayant fait l'objet d'au moins une recommandation, il ressort que 45 lois ont suivi au moins une des recommandations, sous forme d'un amendement, d'une modification de leurs modalités de mise en œuvre ou de la mise en place de dispositions connexes.

Statistiques au croisement des caractéristiques des lois

Quelques faits stylisés ressortent également au croisement des caractéristiques des lois étudiées, même s'ils doivent être interprétés avec prudence du fait de la petitesse de certains échantillons considérés. Parmi les lois ayant fait l'objet d'au moins une recommandation, on observe les faits suivants, par caractéristique :

- **la nature du texte législatif** : la proportion de lois amendées est plus faible pour les mesures issues des propositions de loi (55 %) que pour les mesures issues des lois de finances (60 %) et les lois issues des projets de loi (65 % environ).
- **l'année de vote de la loi** : la proportion de lois amendées est légèrement plus élevée pour celles votées sur la période 2013-2017 (64 %) que sur la période 2008-2012 (61 %). En revanche, cette proportion est plus faible sur la période 2018-2020 (50 %), vraisemblablement à cause du temps nécessaire pour qu'une loi soit amendée en conséquence d'une recommandation.
- **la thématique de la loi** : pour la thématique « travail », la proportion de lois amendées est bien supérieure (80 %) à la moyenne (61 %). Au contraire, cette proportion est inférieure à la moyenne pour les thématiques « justice » et « culture ».

Tableau 3 – Récapitulatif des suites données aux recommandations formulées par les évaluations ex post

Caractéristiques de la loi	Proportion de lois amendées	Taille de l'échantillon
Nature du texte législatif		
Projet de loi	65 %	37
Proposition de loi	55 %	22
Mesure issue d'une loi de finances	60 %	15
Année de vote		
2008-2012	61 %	31
2013-2017	64 %	33
2018-2020	50 %	10
Envergure de la loi		
Limitée	53	17
Modérée	62	26
Grande	65	31
Présence d'une clause évaluative		
Oui	66	48
Non	48	21
Présence d'une clause expérimentale		
Oui	72	32
Non	52	42
Échantillon général	61	74

Lecture : s'agissant de la caractéristique « nature du texte législatif », il ressort que 65 % des 37 lois issues d'un projet de loi ayant fait l'objet d'au moins une évaluation ex post et d'au moins une recommandation a suivi au moins une de ces recommandations.

Source : France Stratégie

- **l'envergure de la loi** : les lois d'envergure limitée (écho médiatique faible) sont celles qui présentent la proportion de lois amendées la plus faible (53 %). Cette proportion monte à 62 % pour les lois d'envergure modérée et à 65 % pour celles d'envergure importante.
- **la présence ou non d'une clause évaluative ou expérimentale** : la proportion de lois amendées est de 66 % pour celles qui comportent une clause évaluative, 48 % pour celles qui n'en comportent pas. Cela vaut aussi pour les clauses expérimentales, avec une proportion de 72 % en présence de telles clauses et de 52 % en leur absence. De telles lois placent l'évaluation au cœur de la mise en œuvre de la politique publique, et se conçoivent intrinsèquement comme des lois pouvant évoluer au gré de l'expérimentation ou au terme de l'évaluation.
- **le nombre de travaux évaluatifs cités *ex ante*** : la proportion de lois amendées est plus faible pour celles ayant le moins cité *ex ante* de travaux évaluatifs. Ainsi, cette proportion vaut 53 % pour les lois ayant chacune cité *ex ante* moins de 10 travaux. Elle est autour de 61 % pour les lois ayant chacune cité *ex ante* entre 10 et 50 travaux évaluatifs, et de 86 % au-delà de 50 travaux cités.
- **le nombre d'évaluations *ex post*** : globalement, plus une loi fait l'objet de recommandations par diverses évaluations, plus grandes sont les chances que l'une d'elles au moins soit suivie d'effet. Si ce résultat n'est pas surprenant, du fait d'un effet volume, il suggère qu'une multiplicité d'évaluations et de recommandations pour une même politique publique est un facteur favorisant l'utilisation des évaluations dans la révision de cette politique publique (voir Tableau 3 page précédente).

Statistiques des évaluations *ex post* formulant des recommandations suivies d'effet

En regardant une à une les 129 évaluations formulant des recommandations parmi les 282 évaluations *ex post* relevées³⁸, il apparaît que 57 % d'entre elles ont été – au moins partiellement – suivies d'effet. Les chances qu'une recommandation soit suivie d'effet semblent corrélées à la nature du producteur de l'évaluation *ex post* la formulant. Ainsi, seulement 42 % des recommandations formulées par les chercheurs sont suivies d'effet. Cette proportion est respectivement de 52 % et 54 % pour les recommandations formulées par les parlementaires ou par les administrations publiques ; elle est de 73 % pour celles formulées par les comités mixtes (État-autres acteurs) et monte à 100 % pour les quatre recommanda-

tions formulées dans des rapports d'experts remis au gouvernement. Ces différences peuvent s'expliquer par la visibilité accrue des travaux des administrations auprès des décideurs. En particulier, les recommandations formulées par les comités mixtes peuvent en sus bénéficier d'une plus grande crédibilité du fait de la collégialité de leur processus évaluatif. Les propositions des chercheurs semblent moins prises en compte, sauf en cas de commande expresse de la part du gouvernement, quand les chercheurs sont sollicités en tant qu'experts.

De même, la nature des questions évaluatives posées par les évaluations *ex post* semble affecter les chances que leurs éventuelles recommandations soient suivies d'effet. Si l'évaluation porte sur la question du coût (en plus de celle d'impact), ses recommandations ont 73 % de chances d'être partiellement ou totalement suivies d'effet. Cette proportion tombe à 47 % si la question du coût n'est pas abordée. À l'inverse, si les évaluations posent la question de la mise en œuvre, leurs recommandations ont moins de chances d'être suivies d'effet, ce qui peut s'expliquer par le fait que de telles évaluations émanent en grande partie de parlementaires.

Enfin, si l'évaluation repose uniquement sur une méthode quantitative, ses éventuelles recommandations ont 48 % de chances d'être suivies d'effet, contre 57 % à 60 % pour les recommandations émanant d'évaluations qualitatives ou mixtes. Ce résultat peut tenir au fait que les évaluations strictement quantitatives sont le plus souvent le fait de chercheurs, donc souffrent d'une moins bonne intelligibilité et visibilité aux yeux des décideurs.

ILLUSTRATIONS DES STATISTIQUES À PARTIR DE TROIS EXEMPLES DE LOI

Afin d'illustrer les analyses statistiques précédentes, sont présentées ci-après trois lois qui, à défaut de pouvoir représenter l'ensemble des 262 lois, sont des lois emblématiques des trois derniers quinquennats et couvrent des thématiques variées. Pour chacune d'elles, l'utilisation des évaluations, en amont et en aval du vote, est synthétiquement présentée.

Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (Loi de finances pour 2008)

Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) est un dispositif fiscal visant à soutenir les efforts de recherche et développement des entreprises. Il a été substantiellement réformé par la loi de finances pour 2008, votée sous le mandat de Nicolas Sarkozy.

38. Ces 129 évaluations concernent 70 lois, dont certaines ont fait l'objet de plusieurs évaluations comportant chacune des recommandations.

D'après nos recherches, et d'après l'analyse textuelle effectuée, la loi a rencontré un écho médiatique modéré avec près de 15 000 résultats identifiés *via* moteur de recherche³⁹. Pendant les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi, une dizaine seulement de citations de travaux évaluatifs ont été recensées dans les comptes rendus des débats⁴⁰, soit un ordre de grandeur retrouvé pour la plupart des mesures des lois de finances. La moitié de ces travaux ont été produits par des administrations publiques (IGF, Cour des comptes, etc.), trois par des parlementaires et un rapport réalisé par la Commission sur l'économie de l'immatériel⁴¹, installée en 2006 par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et comprenant notamment des administrations, des chercheurs et des acteurs privés.

En aval du vote de la loi, six principales évaluations *ex post* ont été recensées. Deux d'entre elles ont été réalisées, en 2019 et 2021, par la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI)⁴². Cette commission, installée en 2014 par le gouvernement chez France Stratégie, associe une vingtaine de membres (chercheurs, entreprises, administrations, etc.) pour évaluer les politiques d'innovation. À partir d'entretiens avec les parties prenantes et d'analyses économétriques poussées, les rapports s'intéressent notamment aux impacts du CIR sur les performances économiques des entreprises et à l'attractivité de la France comme pays d'implantation d'activités de recherche et développement des entreprises étrangères et françaises. Plusieurs travaux ont été commandés par la CNEPI auprès d'acteurs académiques. Certains de ces travaux, comme celui de l'IPP⁴³, ont fait l'objet d'une publication autonome de la part de leur producteur. Les conclusions des rapports du CNEPI sont régulièrement citées. En février 2022 par exemple, le Conseil des prélèvements obligatoires a publié un rapport reprenant les conclusions de la CNEPI quant à l'efficacité limitée du CIR en termes de développement de la R & D privée dans les moyennes et grandes entreprises et en matière d'attractivité du territoire français pour les multinationales étrangères⁴⁴.

On peut enfin mentionner une évaluation réalisée en 2010 par le Sénat⁴⁵, qui formule un certain nombre de recommandations. Par exemple, dans le cas où un crédit d'impôt innovation (CII) serait créé, il est suggéré de lui associer un taux moins favorable que celui du CIR, et « de bien distinguer le CIR de cet éventuel nouveau crédit d'impôt, qui devrait faire l'objet d'une codification à part ». S'il est impossible de prouver un lien de stricte causalité, cette recommandation semble avoir été entendue lors de la création de ce nouveau crédit d'impôt porté par la loi de finances pour 2013 (art. 55).

La Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

En définissant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, cette loi comprend diverses mesures relatives à la production d'énergie, à la rénovation des logements ou encore au développement des véhicules propres⁴⁶.

D'après nos recherches, et d'après l'analyse textuelle effectuée, la loi a rencontré un écho médiatique important avec près de 66 000 résultats identifiés sur moteur de recherche. Pendant les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi, une cinquantaine de citations de travaux évaluatifs ont été recensées (dont une petite dizaine dans l'étude préalable d'impact). La moitié de ces travaux ont été produits par des administrations publiques (ministère de la Transition écologique, DG Trésor, etc.), une vingtaine par des parlementaires et une demi-douzaine par des chercheurs.

En aval du vote de la loi, cinq principales évaluations *ex post* ont été recensées. Deux d'entre elles ont été réalisées par le ministère de la Transition écologique et solidaire⁴⁷, en 2021 et 2022. Un rapport d'évaluation du Sénat de 2017, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, porte sur un volet spécifique de la loi, qui est relatif à la stratégie de recherche en énergie⁴⁸. Par contraste, un

39. En ne retenant que les citations postérieures à 2018, sachant que le CIR est créé en 1983.

40. L'étude préalable d'impact n'est à cette date pas encore obligatoire pour les projets de loi et lois de finance.

41. Commission sur l'économie de l'immatériel (2006), *L'économie de l'immatériel. La croissance de demain*, rapport, Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet, novembre.

42. Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation-CNEPI (2019), *L'impact du crédit d'impôt recherche*, rapport, France Stratégie, mars. CNEPI (2021), *L'impact du crédit d'impôt recherche*, rapport, France Stratégie, juin.

43. Bozio A., Cottet S. et Py L. (2019), *Évaluation d'impact de la réforme 2008 du crédit impôt recherche*, rapport IPP, n° 22, mars.

44. CPO (2022), *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février.

45. Rapport d'information n° 493 fait au nom de la commission des finances sur le bilan de la réforme et l'évaluation de la politique du crédit d'impôt recherche, par Christian Gaudin, Sénat, mai 2010.

46. Voir la présentation de la loi [sur le site vie.publique.fr](https://www.legifrance.gouv.fr/lois/loi/2015/992).

47. Clément M., Marcus V. et Parent C. (2021), « Le chèque énergie : un dispositif qui contribue à réduire la précarité énergétique », Théma Essentiel, ministère de la Transition écologique, octobre ; Callonnec G. et Cancé R. (2022), « Évaluation macroéconomique de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC2) avec le modèle ThreeME », Document de travail, ministère de la Transition écologique.

48. *Rapport d'information n° 452* fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur l'évaluation de la stratégie nationale de recherche en énergie, par A.-Y. Le Dain et B. Sido, Sénat, mars 2017.

Encadré 1 – Les comités d'évaluation pilotés par France Stratégie

France Stratégie a aujourd'hui la responsabilité du pilotage de sept comités d'évaluation : la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI), installée en 2014 ; le comité d'évaluation des ordonnances travail de 2017 ; le comité d'évaluation de la réforme de la fiscalité du capital votée dans la LFI 2018 ; le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, lancée en 2018 ; le comité d'évaluation de la loi Pacte votée en 2019, dit comité Impacte ; le comité d'évaluation du plan très haut débit (THD), installé en 2019 ; le comité d'évaluation du plan de relance voté en 2020.

Ces comités ont un certain nombre de caractéristiques communes :

- l'évaluation porte sur des mesures ou ensembles de mesures précises, mises en place récemment, et non sur une politique générale sur un sujet donné (par exemple, elle porte sur la **stratégie de lutte contre la pauvreté**⁴⁹ lancée en 2018, et non sur la politique générale de lutte contre la pauvreté en France) ; ses modalités font généralement l'objet d'une lettre de mission du Premier ministre ou d'un membre du gouvernement, dans certains cas avec un support législatif ;
- ces comités ont en général une durée de vie indéterminée, avec des publications de rapports régulières (souvent annuelles), à l'exception du **comité d'évaluation des mesures d'urgence face au covid**⁵⁰ (installé en 2020 et terminé en 2021), et du **comité d'évaluation du plan THD**⁵¹ (qui doit rendre son rapport final fin 2022)⁵² ;

rapport d'évaluation de la Cour des comptes⁵⁵, publié en 2015, s'intéresse à la loi et plus largement aux politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air. En outre, il est à noter que la loi comporte plusieurs dispositifs d'expérimentations assorties de clauses évaluatives. Celle portant sur la mise en œuvre progressive du chèque énergie a bien fait l'objet en 2017 d'une évaluation *ex post* par le gouver-

- la composition des comités varie selon le sujet, mais elle inclut le plus souvent les administrations concernées, des personnalités qualifiées, des parties prenantes (dont les partenaires sociaux), voire des parlementaires ;
- la présidence du comité est le plus souvent assurée par une personnalité extérieure, sauf pour la **CNEPI**⁵³ et le **comité Impacte**⁵⁴, présidés par le commissaire général de France Stratégie ;
- France Stratégie a la responsabilité opérationnelle du comité, de l'organisation et de l'élaboration des projets de rapport, mais le rapport final, en particulier les avis qu'il formule, sont de la responsabilité du comité et émis en son nom ; ce n'est pas France Stratégie qui les signe ;
- le plus souvent, France Stratégie contractualise avec des équipes universitaires pour mener les évaluations *ex post* ; les conclusions de ces évaluations sont présentées dans le rapport du comité et les rapports détaillés remis par les équipes universitaires sont systématiquement rendus publics par France Stratégie.

Chacun de ces comités a sa spécificité, non seulement sur la composition ou le fonctionnement du comité, mais également dans l'ampleur de la tâche (certains comités ont quelques mesures à évaluer, d'autres plusieurs dizaines), ou encore dans la capacité à mener des évaluations causales, qui dépend de la nature des mesures et des données disponibles.

nement, en conformité avec l'article 201 de ladite loi. Ce rapport recommande plusieurs mesures, notamment l'augmentation de 50 euros du montant du chèque énergie en 2019. Cette recommandation en particulier semble avoir été expressément suivie puisqu'elle est proposée en mars 2018 par le ministre de Transition écologique et solidaire Nicolas Hulot, et appliquée ensuite.

49. Voir la page dédiée sur [le site de France Stratégie](#).

50. Voir la page dédiée sur [le site de France Stratégie](#).

51. Voir la page dédiée sur [le site de France Stratégie](#).

52. Le comité d'évaluation du CICE a été dissous en même temps que la suppression du CICE, remplacé en 2019 par une baisse de cotisations patronales.

53. Voir la page dédiée sur [le site de France Stratégie](#).

54. Voir la page dédiée sur [le site de France Stratégie](#).

55. Cour des comptes (2015), *Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre.

La Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Dans la suite des ordonnances « Travail » de septembre 2017, cette loi réforme le système de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue ainsi que le fonctionnement de l'assurance chômage⁵⁶.

D'après nos recherches, et d'après l'analyse textuelle effectuée, la loi a rencontré un écho médiatique important avec plus de 90 000 résultats identifiés sur moteur de recherche. Pendant les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi, 75 citations de travaux évaluatifs ont été recensées (dont une cinquantaine dans l'étude préalable d'impact). Plus de 50 de ces travaux ont été produits par des administrations publiques (Dares, DEPP, Insee, etc.), une dizaine par des parlementaires (des rapports d'information essentiellement) et une dizaine aussi par des chercheurs.

En aval du vote de la loi, quatre principales évaluations *ex post* ont été recensées. Trois d'entre elles portent sur une mesure spécifique de la loi (l'index de l'égalité professionnelle), notamment une évaluation de la Dares⁵⁷ et une évaluation de l'Institut des politiques publiques (IPP)⁵⁸. La quatrième évaluation, plus globale, a été réalisée par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale⁵⁹. D'un point de vue méthodologique, elle mobilise des méthodes à la fois quantitatives et qualitatives (analyse

statistique, entretiens, observation du terrain, analyse de matériaux, etc.). Cette évaluation formule un certain nombre de recommandations visant à rénover le compte personnel de formation, à valoriser le conseil en évolution professionnelle ou encore à davantage financer la formation dans les TPE-PME. Le rapport ayant été publié en janvier 2022, il est trop tôt encore pour apprécier le suivi effectif de ces propositions. Cependant, certaines sont largement reprises dans le débat public, notamment des propositions visant à lutter contre la fraude et le démarchage abusif de certains organismes de formation. Par exemple, le nouveau ministre du Travail, Olivier Dussopt, a affirmé fin mai 2022 vouloir « poursuivre la réforme de la formation professionnelle » entamée par la loi avenir professionnel et en particulier vouloir « déréférencer les formations professionnelles qui ne sont pas assez qualifiantes et qui ne débouchent pas sur un emploi durable ».

En outre, la loi prévoit plusieurs dispositifs d'expérimentation, assortis de clauses évaluatives, comme le fait de subordonner le maintien de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi « au renseignement par les demandeurs d'emploi de l'état d'avancement de leur recherche d'emploi à l'occasion du renouvellement périodique de leur inscription » (art. 58). D'après les informations recueillies, plusieurs rapports d'évaluation attendus de la part du gouvernement sont en cours d'élaboration.

CONCLUSION

Bien qu'elles jouissent d'une autorité scientifique et d'une diffusion de plus en plus large, les évaluations académiques d'impact *ex post* restent marginalement utilisées dans le cœur même du processus législatif et au regard des autres formes d'expertise identifiées. Ce deuxième volet de l'analyse montre que ce sont d'autres types de travaux à portée évaluative qui sont utilisés (rapports d'information parlementaires, notes institutionnelles, rapports d'experts remis au gouvernement, etc.). Ceci étant dit, les chercheurs et leurs travaux sont bien mobilisés par des canaux autres que les revues à comité de lecture. Ils sont notamment cités à travers leurs ouvrages grand public, les articles qu'ils publient auprès de laboratoires d'évaluation (IPP, OFCE, Liepp, etc.) et de think tanks, ou encore *via* leurs contributions aux rapports des administrations publiques et des comités d'évaluation (France Stratégie, Dares, etc.). Ainsi, sur la période 2008-2020, chaque loi cite en moyenne 18 travaux évaluatifs en amont de son vote.

En aval du vote de la loi, les évaluations d'impact *ex post* sont de plus en plus fréquentes. Leurs éventuelles recommandations ont plus de chances d'être suivies dans certaines configurations, en particulier si l'évaluation est produite par une administration ou au sein d'un comité associant l'État et plusieurs parties prenantes

56. Voir le détail des mesures [sur le site Viepublique.fr](https://www.viepublique.fr).

57. Dares (2021), « Index de l'égalité professionnelle : quel bilan depuis son entrée en vigueur ? », *Dares Analyses*, n° 68, novembre.

58. Breda T., Dutronc-Postel P., Sultan J. et M. Tô (2020), « Inégalités femmes-hommes au sein des entreprises : que mesure l'index de l'égalité professionnelle ? », *Les notes de l'IPP*, n° 52, mars.

59. *Rapport d'information n° 4922 par la commission des affaires sociales sur l'évaluation de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, par C. Fabre et G. Cherpion pour le titre I, S. Maillard et J. Aviragnet pour le titre II, C. Grandjean et M. de Vaucouleurs pour le titre III, Assemblée nationale, janvier.

(chercheurs, société civile, parlementaire, etc.) ; si l'évaluation repose sur des méthodes qualitatives ou mixtes ; enfin si l'évaluation a été suscitée par une clause évaluative ou une clause expérimentale dans la loi. Chacun de ces constats, étayé par des statistiques, peut être appréhendé comme un potentiel levier d'action pour renforcer la perception d'utilité des évaluations et leur utilisation effective. Pour être davantage mobilisées dans le débat public, les évaluations gagneraient – et cela ressort aussi des entretiens réalisés – à croiser davantage les méthodes et les questions évaluatives, à être conduites dans une démarche partenariale (associant l'État, les chercheurs et plus généralement la société civile) et à être recensées dans des formats accessibles et intelligibles.

En outre, comme on l'a vu en conclusion du premier volet⁶⁰, des développements supplémentaires seraient utiles pour de futures études : l'analyse des usages implicites ou des mésusages de l'évaluation, l'atténuation des effets calendaires et de structure, etc. Par ailleurs, il est à noter que les statistiques réalisées établissent des corrélations et non pas nécessairement des liens de causalité. Et si nous avons veillé à ne présenter que les résultats les plus robustes (ceux qui reposent sur les échantillons les plus larges), l'analyse textuelle pourrait être reproduite sur des populations de cas plus larges encore (par exemple les textes réglementaires ou les lois importantes votées dans d'autres pays) afin de renforcer la significativité des résultats. Enfin, cette analyse pourra être prolongée, notamment avec davantage d'études de cas, afin de porter des appréciations plus précises sur les dynamiques à l'œuvre et, le cas échéant, de formuler des recommandations.

Mots clés : évaluations de politiques publiques, débats parlementaires, études préalables d'impact, citations, évaluations *ex post*, recommandation

60. Voir Baiz A. *et al.* (2022), « Qui utilise les évaluations académiques des politiques publiques ? », *op. cit.*, et le rapport Baiz *et al.* (2022), *Quelle évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ?*, France Stratégie, juin.



Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ;
directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint ;
secrétariat de rédaction : Olivier de Broca, Étienne de Latude ;
dépôt légal : juin 2022 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Matthias Le Fur,
directeur du service Édition-Communication-Événements,
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.