Compte rendu

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Jeudi
12 juin 2025
Les Rencontres de l'évaluation

Compte rendu

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

– Ouverture des Rencontres de l'évaluation par Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de l'Assemblée nationale, et M. Philippe Hayez, rapporteur général de la Cour des comptes	2
– Table ronde 1 : L'action publique tient-elle mieux compte des enjeux de santé environnementale ?.....	8
– Table ronde 2 : Comment évaluer l'efficacité de la justice ?.....	17
– Conclusion des travaux par M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la stratégie et au plan.....	25

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente du comité***

Les Rencontres de l'évaluation sont ouvertes à 9 h 15.

Ouverture des Rencontres de l'évaluation

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. M. le Rapporteur général de la Cour des comptes, M. le Haut-commissaire à la stratégie et au plan, Mesdames et messieurs les députés, Mesdames et messieurs, « *Les prévisions sont difficiles, surtout lorsqu'elles concernent l'avenir* », avait coutume d'ironiser Pierre Dac. Mais parfois, déchiffrer le passé peut exiger autant de clairvoyance que d'exigence.

Telle est la vocation de l'évaluation des politiques publiques. Elle correspond à une exigence citoyenne, et même révolutionnaire, celle de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* »

Or, en période de disette budgétaire, cette exigence civique devient également un impératif stratégique. Alors que notre pays fait face à un mur budgétaire, il est en effet impérieux que chaque politique publique soit dûment évaluée, jaugée, et ajustée, pour prioriser, hiérarchiser, et rationaliser nos dépenses.

Dans une France à l'euro près, l'évaluation n'est donc certainement pas un simple rituel technocratique. C'est un devoir politique et civique. Disons-le tout net : lors de ces Rencontres, il ne s'agira pas de tout revoir, mais de mieux voir ; pas de tout défaire, mais de mieux faire, pour économiser non seulement de l'argent public, mais aussi des centaines de pages dans nos codes législatifs. Car c'est la présidente de l'Assemblée nationale qui vous le dit : la France n'a pas besoin de plus de lois. Elle a besoin de lois mieux pensées, évaluées, appliquées. Une règle d'airain devrait donc prévaloir : avant d'écrire une nouvelle loi, mieux vaudrait relire et évaluer les anciennes. C'est une question d'hygiène démocratique, et c'est un devoir politique.

Prenons un exemple récent : les centres de rétention administrative. La loi du 10 septembre 2018 a déjà porté la durée de rétention maximale à 90 jours. Sept années après son adoption, les effets de cette loi n'ont toujours pas été évalués. Et pourtant, que voyons-nous ? Une nouvelle proposition de loi, déjà votée par le Sénat et qui sera examinée à l'Assemblée nationale en juillet et qui envisage d'allonger la durée de rétention jusqu'à 210 jours pour les étrangers ayant fait l'objet d'une condamnation pénale. Mais sur quelle base ? Avec quel recul ? Avec quelles données ? Nous nous apprêtons donc à légiférer sur un texte dans des conditions qui ne m'apparaissent pas comme étant satisfaisantes. C'est une fuite en avant législative. Car légiférer sans évaluer, c'est naviguer sans boussole et préférer la vitesse à la justesse. Tel est donc le sens de notre réunion : remettre l'évaluation au cœur de la législation.

C'est ainsi dans un esprit d'ambition et de responsabilité que j'ouvre ces deuxièmes rencontres de l'évaluation, dans ce nouveau format lancé l'année dernière. Je rappelle que cet évènement est désormais organisé sur une base tripartite. Il associe la Cour des comptes et le Haut-commissariat à la stratégie et au plan au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, que je préside en ma qualité de présidente de l'Assemblée nationale.

Je salue M. Pierre Moscovici et M. Clément Beaune pour leur soutien à cette manifestation. Je remercie également mes collègues Annie Vidal et Ugo Bernalicis, vice-présidents du comité, ainsi que Catherine Hervieu et Vincent Jeanbrun, rapporteurs du comité, qui participeront à vos échanges. Je voudrais également souhaiter la bienvenue aux dirigeants de la Société française de l'évaluation qui regroupe notamment les acteurs du secteur privé participant à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, je salue les chercheurs parmi nous, et notamment les doctorants dont les travaux sont exposés ce matin.

L'évaluation des politiques publiques s'est progressivement installée à l'Assemblée nationale depuis la révision constitutionnelle de 2008, qui a érigé cette mission du Parlement au même niveau que le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement, à l'article 24 de la Constitution.

Pour mener à bien cette mission, nous avons aussi innové dans nos moyens d'action. S'agissant de l'évaluation *ex ante*, nous avons notamment créé en 2020 une cellule pluridisciplinaire, baptisée Leximpact. S'agissant de l'évaluation *ex post*, l'Assemblée a décidé de créer en 2009 un organe spécifique, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Ce Comité a peu à peu trouvé sa place dans les institutions parlementaires. Il remplit aujourd'hui un rôle d'interface entre l'Assemblée nationale et la communauté évaluative française, mais également avec les parlements étrangers qui souhaitent échanger sur leurs pratiques. Son activité présente un caractère sinon consensuel, du moins largement transpartisan, notamment parce que ce Comité confie les évaluations à deux rapporteurs, l'un appartenant à l'opposition et l'autre à la majorité.

Pour affiner la qualité de ses travaux, le Comité d'évaluation et de contrôle a également noué un partenariat solide avec la Cour des comptes, au titre de l'article 47-2 de la Constitution. Chaque année ou presque, le Comité demande ainsi à la Cour de lui présenter une ou deux études évaluatives dont le périmètre a été défini en commun. C'est ce qui a été fait dans notre étude sur « *la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé* ». Plus récemment, c'est-à-dire depuis 2019, le Comité d'évaluation et de contrôle a aussi noué un partenariat solide avec France Stratégie, devenu le Haut-commissariat à la stratégie et au plan.

Mais six années ont passé. En six ans, les lignes de force de notre vie parlementaire ont connu une véritable révolution. Sous la XV^e législature, 29 textes avaient été adoptés la première année : 24 projets de lois contre 5 propositions de lois. Sous cette législature, les chiffres se sont presque inversés : en un an, ce sont 27 propositions et 8 projets de loi qui ont été adoptés. Entendez-moi bien : chacune de ces propositions de lois est utile et porte sur des sujets très concrets pour les Français. Mais cet essor des initiatives parlementaires soulève également un défi structurel : l'absence d'étude d'impact préalable.

De là vient cette conviction que je veux vous soumettre aujourd'hui : notre partenariat doit désormais changer d'échelle et s'adapter aux nouvelles réalités parlementaires. Nous devrions donc réfléchir, collectivement, à faire du Haut-commissariat et de la Cour des comptes non plus seulement des partenaires de l'évaluation *a posteriori*, mais des alliés de la construction législative *a priori*. En clair, votre expertise ne doit pas uniquement évaluer la loi *ex post*, elle doit bien davantage aider à la forger *ex ante*.

Pour l'heure, l'Assemblée nationale demeure bien sûr très attachée à sa coopération avec le Haut-commissariat à la stratégie et au plan. Cette coopération se traduit, cette année, par une étude très ambitieuse sur la santé environnementale – une étude dont les rapporteurs, nos collègues Catherine Hervieu et Vincent Jeanbrun, vous parleront plus amplement lors de la

première table ronde. En effet, nous avons décidé, cette année, de débattre d'évaluations thématiques ou sectorielles autour, d'une part, de l'environnement et, d'autre part, de la justice.

S'agissant de la santé environnementale, il semble que nous soyons loin de mesurer l'impact de nos pratiques sur notre environnement et notre santé. Par conséquent, il appartient aux représentants de la Nation de se saisir de ce sujet vital, dans tous les sens du terme.

S'agissant de la justice, il s'agit d'un sujet, comme vous le savez, qui me tient particulièrement à cœur en ma qualité d'ancienne présidente de la Commission des lois. Les travaux d'évaluation sont encore trop peu nombreux. En témoigne, par exemple, le faible nombre d'évaluations relatives à la justice disponibles sur la plateforme de la Cour : seulement 13 sur un total de 1 047. Évaluer l'efficacité de la justice, sans aucunement porter atteinte à la séparation des pouvoirs, est pourtant faire œuvre utile, si j'en juge par la mauvaise opinion qu'ont nos concitoyens de ce service public auquel ils reprochent notamment sa lenteur.

Les députés, qui modifient souvent les procédures et les incriminations, sans parfois pleinement mesurer les répercussions de leurs initiatives sur le terrain, ne trouveraient que des avantages à disposer d'évaluations solidement étayées sur des données consolidées – et ce dans un domaine qui peut être l'objet de représentations irrationnelles ou d'*a priori* idéologiques.

Le Comité d'évaluation et de contrôle contribuera à cet objectif, en publiant, courant juillet, une évaluation de la prise en charge des troubles psychiques des personnes placées sous main de justice par nos collègues Élise Leboucher et Josiane Corneloup.

Mesdames, Messieurs, « *gouverner, c'est prévoir* », disait Émile de Girardin. Mais gouverner, c'est aussi revoir l'efficacité de nos politiques publiques, et c'est pour cela que nous sommes réunis aujourd'hui. Monsieur le rapporteur général de la Cour des comptes, j'ai à présent le plaisir de vous céder la parole.

M. Philippe Hayez. Je suis particulièrement heureux d'ouvrir avec vous ce matin ces nouvelles « *Rencontres de l'évaluation* », dont l'impulsion revient à la fois à l'Assemblée nationale, dont je remercie la présidente de nous accueillir aujourd'hui en personne, à France Stratégie et à la Cour des comptes, que j'ai l'honneur de représenter ici en ma qualité de Rapporteur général, notre Premier président étant en mission à l'étranger.

Nous partageons en effet la conviction que l'évaluation des politiques publiques est un outil précieux, qui ne saurait rester l'apanage de quelques spécialistes rompus à ses méthodes exigeantes, mais qui doit avant tout servir à informer les citoyens des résultats de l'action publique et à éclairer le législateur, acteur central du processus de décision démocratique. Dans cette visée plus opérationnelle, nos rencontres, cette année, porteront non pas tant sur la méthodologie de l'évaluation, que sur deux des champs de l'action publique où elle mérite d'être exercée : la santé environnementale et la justice. Je tiens à remercier très chaleureusement les participants aux deux tables rondes qui y seront consacrées aujourd'hui et qui réunissent parlementaires, chercheurs, inspecteurs généraux, magistrats de la Cour des comptes ou directeur d'agence pour un dialogue qui s'annonce fructueux.

Vous le savez, notre Premier président vous l'a dit l'an dernier en ouverture des précédentes rencontres de l'évaluation, la Cour des comptes attache une importance particulière à l'évaluation des politiques publiques, qui est au cœur de la mission principale que lui assigne l'article 47-2 de la Constitution, à savoir s'assurer du bon emploi de l'argent public, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que vous

avez cité, Madame la Présidente, et qui est gravé au fronton de la Grand'chambre de la Cour des comptes, mission qui se décline sous quatre formes : contrôler, certifier, juger et évaluer, l'objectif final étant de rendre l'action publique plus efficace.

Cet attachement rejoint une conviction personnelle qui m'a conduit à assumer depuis une dizaine d'années le rôle de « référent évaluation » au sein de la Cour. L'action publique doit relever de multiples défis aujourd'hui et le contexte de finances publiques que nous connaissons et que vous avez rappelé, Madame la Présidente, impose une exigence particulière d'efficacité et d'efficience dans l'usage de l'argent public. Évaluer une politique publique ne s'oppose pas à en contrôler ses acteurs, et encore moins à expliquer la gravité de la situation dans laquelle se trouvent nos finances publiques. C'est pourquoi je suis convaincu de la nécessité de fournir aux citoyens et aux décideurs publics une appréciation indépendante et impartiale de la mise en œuvre d'une politique publique, au regard des objectifs qui ont présidé à son élaboration. Une telle information relève d'une forme de transparence démocratique : sans elle, comment en effet apprécier la responsabilité effective de celles et ceux qui élaborent et mettent en œuvre ces politiques ? Comment donner de la substance au débat public ? Comment restaurer la confiance des citoyens dans l'action publique ?

On peut s'étonner que la culture de l'évaluation reste encore embryonnaire dans notre pays, près de quarante ans après que Michel Rocard, alors Premier ministre, a évoqué le « *devoir d'évaluation* » dans une circulaire à ses ministres qui est restée célèbre. Le principe des études d'impact en amont du vote de la loi est désormais acquis : la réforme constitutionnelle de 2009 a en effet consacré l'obligation d'assortir tout projet de loi d'une étude d'impact. Certes, il y aurait beaucoup à dire sur la mise en œuvre de cette obligation, qui ne vaut, comme vous l'avez souligné vous-même, que pour les projets d'origine gouvernementale, et reste largement perfectible comme la Cour l'a par exemple souligné dans le champ social, mais elle a le mérite d'exister et donne désormais lieu à débat voire contradiction au Parlement. L'évaluation *ex post* des lois, pour sa part, est loin d'être systématique, même si l'Assemblée nationale travaille à développer l'exercice au travers du « printemps de l'évaluation », auquel la Cour des comptes a encore participé cette année : de fait, le recueil des données nécessaires à l'évaluation et leur mise à disposition des évaluateurs ne sont quasiment jamais prévus dans la loi. Ceci nous ramène à évoquer les insuffisances des études d'impact *ex ante* qui définissent trop rarement les objectifs et les indicateurs qui permettraient de les évaluer *ex post*.

De telles évaluations seraient toutefois très éclairantes avant de légiférer à nouveau, au risque d'alimenter inutilement l'inflation normative : seule une évaluation approfondie des résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis permettrait d'améliorer les règles au lieu de les additionner. Je vous rejoins entièrement sur ce point, Madame la Présidente. Une voie de progrès serait que chaque nouvelle loi prévoie elle-même son évaluation dans un délai de quelques années, quatre ou cinq ans par exemple, afin de permettre ensuite de préparer son amélioration pour accroître l'adéquation entre les résultats obtenus par cette loi et les effets recherchés lors de son adoption. Ces études auraient vocation à nourrir l'action du Gouvernement et même à orienter les prochaines études d'impact qu'il devrait fournir avant d'ajuster la loi ainsi évaluée : nous pouvons ainsi entrevoir la possibilité d'ancrer l'action publique dans un cercle vertueux d'amélioration continue, cercle qui n'est pas sans rappeler la roue de Deming, cette méthode de gestion de la qualité développée d'abord pour l'industrie puis transposée dans les organisations.

Au sein de l'écosystème des évaluateurs, les juridictions financières entendent jouer pleinement leur rôle, au titre de la responsabilité particulière que leur donne la Constitution. Depuis le début de la décennie, l'évaluation des politiques publiques monte en puissance dans

les juridictions financières. En 2020, 3 % seulement de nos ressources étaient employées à cet exercice : cette proportion s'élevait à 13,5 % l'an dernier, bien que la Cour ait développé entretemps d'autres formes de publications, susceptibles de concurrencer les évaluations de politique publique en raison de leur cycle de production plus court : je pense aux audits flash ou aux rapports d'initiative citoyenne qui se développent depuis 2023. Cela n'empêche pas que l'objectif fixé à l'horizon 2025, à savoir « *faire de l'évaluation de politique publique le deuxième métier des juridictions financières* », est en passe d'être atteint : après dix évaluations publiées l'an passé, nous en visons quatorze cette année pour la seule Cour des comptes, le nombre des projets susceptibles de déboucher sur des publications étant deux fois supérieur dans notre programmation 2025 que dans celle de 2023. Je veux d'ailleurs me féliciter devant vous, Madame la Présidente, que l'Assemblée nationale, via son comité d'évaluation et de contrôle, sollicite la Cour pour mener de telles évaluations : vous avez cité celle concernant la lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé, sur laquelle la Cour travaille actuellement en vue de vous la remettre en mars prochain. Enfin, fait nouveau : depuis la loi « 3DS » du 21 février 2022, les chambres régionales des comptes s'inscrivent aussi dans le mouvement, puisqu'elles peuvent se voir confier des évaluations de politique publique par les exécutifs locaux ou en lancer de manière autonome, ce qui les a conduites à publier cinq évaluations de politique publique locales l'an passé.

Ainsi avons-nous pu publier depuis le début de cette année, dans des conditions méthodologiques satisfaisantes, des évaluations sur des sujets aussi divers que la filière des EPR, le plan d'investissement dans les compétences, l'éducation artistique et culturelle, l'innovation en matière agricole, les peines alternatives à l'incarcération, le soutien au biogaz ou l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux, sujet d'une particulière actualité.

Au-delà de notre indépendance, notre positionnement institutionnel nous permet une forme d'équidistance, pour reprendre une expression chère à votre prédécesseur Philippe Séguin, entre l'école scientifique et l'école participative de l'évaluation.

Pour satisfaire à l'objectif d'augmentation du nombre d'évaluations de politique publique sans sacrifier l'exigence de qualité scientifique qui s'y attache, la Cour des comptes déploie en interne des formations et guides : il s'agit ainsi d'asseoir la maîtrise des techniques d'évaluation et diffuser les outils quantitatifs et qualitatifs les plus robustes. Nous pouvons en particulier compter sur une équipe d'une quinzaine de *data scientists*, qui appuient les équipes de contrôle et dont les compétences apportent beaucoup aux juridictions financières.

Par ailleurs, sans chercher à rivaliser avec les laboratoires et instituts ici représentés, la Cour entretient une collaboration de plus en plus étroite avec des chercheurs et des experts externes. Nous avons développé des conventions de recherche et de partenariat avec le CNRS, l'Institut des politiques publiques (IPP), le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluations des politiques publiques (Liepp), l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (l'Inria), le master de l'X-Ensaie-Télécom Paristech « *Data and Economics for Public Policy Master* » ou encore des universités en région. Chaque année, la Cour des comptes organise à l'automne un séminaire de prospective qui permet à ses différentes chambres d'échanger avec l'ensemble de ses partenaires académiques sur les évaluations que chacun mène ou envisage d'entreprendre, échange auquel sont également associés France Stratégie, les inspections générales, les directions statistiques des ministères, les assemblées parlementaires, ou encore le Conseil économique social et environnemental. Cette ouverture à la recherche et l'expertise externe nous apparaît essentielle, et c'est pourquoi la Cour accueille depuis 2022 des doctorants – sept à ce jour –, dans le cadre de l'expérimentation des thèses dites « COFRA »,

Convention de formation par la recherche en administration. Vous pourrez d'ailleurs découvrir des posters de doctorants (COFRA ou autres) pendant la pause entre les deux tables rondes.

Mais nous sommes également très attachés à développer des méthodes participatives, dont nous n'avons bien sûr pas le monopole, à travers les comités d'experts prescrits par nos normes professionnelles et par des modes de consultation aussi divers que les panels, *focus groups* ou sondages.

Grâce à leur indépendance institutionnelle, leurs compétences techniques avancées et leur accès privilégié à des données riches, les juridictions financières jouent et continueront de jouer un rôle de premier plan dans le développement de l'évaluation des politiques publiques en France. Cette ambition ne témoigne en aucun cas d'une volonté de se substituer aux autres acteurs de l'évaluation, bien au contraire ! Dans ce champ, personne ne peut et ne doit être hégémonique. Nous devons rassembler nos forces et découvrir des sources d'inspiration mutuelle, voire développer de véritables synergies dans nos actions.

C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes s'est investie pour recenser l'ensemble des évaluations de politiques publiques françaises, à la fois institutionnelles et académiques, publiées depuis 2008. Cette « Plateforme des évaluations de politiques publiques » que la Cour a mise en ligne l'an passé rassemble quelque 1 000 évaluations de politiques publiques et donne lieu à plus de 3 000 visites d'internautes par mois. Son objectif est de valoriser les évaluations de politique publique et de promouvoir leur utilisation dans le débat public, en les mettant à disposition et en les assortissant d'une synthèse en une page pour les rendre plus accessibles. Je mentionnerais aussi le MOOC que nous mettons en ligne sur la plateforme Mentor, programme interministériel de formation en ligne, afin d'y diffuser les meilleures pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques.

Madame la Présidente, mesdames et messieurs les députés, je ne veux pas être plus long car nous avons devant nous deux tables rondes qui s'annoncent passionnantes : la première, animée par Mme Aurore Lambert, cheffe de projet « Protection sociale » du Haut-commissariat à la stratégie et au plan, cherchera à savoir si l'action publique tient mieux compte des enjeux de santé environnementale. À cet effet, interviendront les députés Catherine Hervieu et Vincent Jeanbrun, rapporteurs sur ce sujet pour le Comité d'évaluation et de contrôle, ainsi que Mme Frédérique Simon-Delavelle, inspectrice générale des affaires sociales, et MM. Sébastien Denys, directeur Santé environnement chez Santé publique France, et Olivier Chanel, économiste de l'École d'économie d'Aix-Marseille.

La seconde table ronde s'interrogera sur la manière d'évaluer l'efficacité de la justice, qui fait figure de parent pauvre de l'évaluation, comme vous l'avez déploré, Madame la Présidente. Animée par M. Adam Baïz, chargé à la Cour des comptes de coordonner l'évaluation des politiques publiques et des partenariats académiques, elle donnera la parole à M. Ugo Bernalicis, député et vice-président du Comité d'évaluation et de contrôle, à Mme Camille Hémet, économiste de l'École d'économie de Paris, Mme Marie-Ange Mattei, conseillère maître à la Cour des comptes, et M. Stéphane Noël, inspecteur général qui dirige l'inspection générale de la justice.

Cette matinée, qui fera dialoguer de multiples acteurs de l'évaluation autour de deux thématiques bien choisies, sera conclue par M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la stratégie et au plan : je ne doute pas qu'elle sera très riche. Il ne me reste plus qu'à vous souhaiter, à toutes et tous, d'excellentes *Rencontres de l'évaluation*, avant de retrouver la plupart d'entre vous à l'automne prochain !

Table ronde 1 : L'action publique tient-elle mieux compte des enjeux de santé environnementale ?

Mme Aurore Lambert. Bonjour à toutes et à tous. Je suis Aurore Lambert et je travaille sur la protection sociale au Haut-commissariat à la stratégie et au plan. Nous allons, jusqu'à 10h45, chercher à savoir comment l'action publique tient compte des enjeux de santé environnementale. Je vous précise que M. Rémy Slama interviendra dans ce programme, en remplacement de M. Sébastien Denys, dont l'intervention était initialement prévue au nom de Santé publique France.

Comme vient de le préciser la présidente de l'Assemblée nationale, nous sommes très loin de savoir évaluer les incidences réelles de nos pratiques sur l'environnement et sur notre santé, pour différentes raisons. La santé environnementale est tout d'abord un objet difficile à définir. Sans doute pensez-vous spontanément à la pollution atmosphérique ou à la pollution de l'eau ; cependant, il existe une infinité de facteurs qui entrent en ligne de compte, qu'ils soient biologiques, physiques (comme les ondes ou le bruit), psycho-sociaux, esthétiques, ... Ces facteurs interviennent à différents niveaux, dans différents compartiments, pour reprendre le terme qu'emploient les spécialistes du sujet : l'air, l'eau, le sol et l'alimentation. La population peut être exposée à ces facteurs de différentes manières, encore plus dans le cas des populations vulnérables (enfants, femmes enceintes). Cette exposition entraîne des effets à court, à moyen et à long terme, qu'il est très difficile de mesurer.

L'appréhension de cet objet complexe implique la maîtrise de certains concepts, comme celui d'exposome. Il est donc nécessaire de disposer de certains outils afin de comprendre ce dont il est ici question. D'un point de vue démocratique apparaît dès lors un partage entre science et action publique, qui constitue une première difficulté. Dans un second temps, il s'agit également d'identifier le cadre normatif dans lequel s'inscrit cette problématique : le paysage, varié, implique un grand nombre d'acteurs, allant de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à l'Union européenne, en passant par les politiques publiques, les plans, les stratégies des différents États membres. En France, de plus, une scission s'opère entre différents départements ministériels responsables de la politique en question : santé, agriculture, énergie, la répartition des compétences n'étant pas toujours spontanée et immédiate. À cela s'ajoute, dans le cadre d'un État décentralisé, l'action des collectivités locales, qui introduit un niveau de complexité supplémentaire.

Cette table ronde nous invite également à analyser la question de la temporalité, afin de savoir si l'action publique tient mieux compte aujourd'hui qu'hier des enjeux de santé environnementale. Dans les faits, la problématique du changement climatique s'ajoute à cette réflexion.

Pour répondre à ces différentes questions, je remercie les intervenants de s'être rendus disponibles ce matin : Mme Catherine Hervieu, députée de la deuxième circonscription de la Côte-d'Or ; M. Vincent Jeanbrun, député de la septième circonscription du Val-de-Marne ; Mme Frédérique Simon-Delavelle, inspectrice générale des affaires sociales, ingénieure agronome et auteure d'un rapport récent sur l'eau ; M. Rémy Slama, épidémiologiste environnemental et directeur de recherches, auteur de travaux de recherche sur l'exposome et

la pollution atmosphérique ; M. Olivier Chanel, enfin, économiste et directeur de recherches au CNRS, spécialiste de l'évaluation économique des effets environnementaux non-marchands.

Mme Catherine Hervieu. Je suis heureuse que nous puissions nous retrouver autour de ce point d'étape concernant le rapport sur lequel je travaille actuellement avec M. Vincent Jeanbrun. Le groupe Écologiste & Social a en effet proposé, au début de la session, d'examiner la question de la santé environnementale. En considérant simplement l'organisation ministérielle de cette politique publique, avec d'un côté le ministère de la santé et de l'autre celui de la transition écologique, nous nous sommes rendus compte que le travail en silo des administrations demeurait une réalité prégnante au quotidien.

Ce sujet est tout d'abord particulièrement vaste, et nous bénéficions d'un nombre considérable de données. L'apport du Haut-commissariat à la stratégie et au plan nous est à cet égard extrêmement précieux. Au regard de l'ampleur du sujet, il nous a fallu restreindre nos travaux à un cadrage bien précis. Nous avons ainsi décidé de focaliser notre évaluation sur quatre facteurs de risques qui agissent sur la santé environnementale – facteurs physiques et chimiques, très présents dans l'environnement, qui affectent l'eau, le sol et l'air, mais font l'objet de politiques publiques souvent inégales : les pesticides ; les substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS), sujet jusqu'alors peu connu du grand public, mais empreint d'une grande complexité et sur lequel nous commençons à disposer d'un certain recul scientifique ; le bruit, phénomène mal défini auquel tout un chacun se trouve exposé et qui provoque des effets critiques sur la santé, sans toutefois être réellement pris en compte dans le champ des politiques publiques ; enfin, les particules en suspension dans l'air, qui font l'objet de différentes mesures au niveau national et au niveau local.

Nous avons en effet un grand nombre de connaissances sur ces différents facteurs, mais l'enjeu est de savoir comment elles sont prises en compte dans l'action publique. Il faut ensuite évaluer si elles le sont de manière suffisante, pour savoir si la réglementation doit être adaptée, de quelle façon elle peut l'être, et quels nouveaux objectifs peuvent lui être assignés.

Outre la visibilité des politiques publiques et des multiples stratégies (cancer, pollution de l'air, nutrition, climat, etc.), au niveau national comme au niveau local, se pose la question de la confiance que placent les citoyens dans la parole publique. Ainsi, la connaissance des enjeux liés à la santé environnementale pourrait faire l'objet d'une meilleure diffusion auprès du grand public comme auprès des élus. Beaucoup d'entre nous peinent à savoir quelle serait la meilleure conduite à adopter en la matière, mais certains continuent à minimiser l'importance de ces enjeux environnementaux. Il apparaît cependant indispensable de lever ces doutes, qui constituent autant de freins à l'action politique, alors même que les données médicales et scientifiques dont nous disposons rappellent l'urgence d'une réforme. Nous avons également besoin d'un budget qui soit à la hauteur des enjeux de la recherche.

Enfin, la collecte de ces données se heurte à certains obstacles de différentes natures, à l'image du manque d'informations sur les produits utilisés par les professionnels et qui sont mis sur le marché, ou des difficultés d'accès aux informations anonymisées des dossiers médicaux, sans compter la prise en compte de la combinaison de l'ensemble des différents facteurs de risques. En résumé, si le travail que nous conduisons ne peut être exhaustif, les études et les connaissances dont nous disposons sont d'un niveau suffisant pour qu'elles puissent constituer des leviers forts pour des politiques de prévention efficaces dans le champ de la santé environnementale. Dans la durée, cette démarche de prévention et de connaissance revêtira une importance capitale du point de vue de la gestion de l'argent public : les politiques de prévention coûtent en effet beaucoup moins cher que les politiques de réparation des

dommages liés à la dégradation de l'environnement. C'est à partir de ce point que nous devons conduire l'ensemble de nos travaux afin d'éclairer le législateur.

M. Vincent Jeanbrun. À mon tour, je profite de cette prise de parole pour saluer les équipes du Haut-commissariat à la stratégie et au plan, qui mènent en ce moment un formidable travail pour nous aider à y voir plus clair dans le champ de la santé environnementale.

Lorsque j'ai été élu maire de L'Haÿ-les-Roses en 2014, à 29 ans, je n'avais jamais entendu parler du mot « *exposome* ». La santé environnementale demeurait un concept fort peu clair. Dans ce cas, le citoyen en sait souvent plus que l' élu : de permanence en permanence, d'interpellation en interpellation, je me suis confronté à l'ampleur de ce dossier. Ma ville est en effet bordée par l'autoroute A6, qui détient le triste record européen d'être la plus large du continent, avec 14 voies qui arrosent d'ondes sonores et de pollution l'ensemble de la ville. Lorsque des parents d'élèves m'ont sollicité pour savoir si leurs enfants, qui se trouvaient dans une crèche ou dans une école primaire au bord de l'autoroute, étaient en danger, je ne pouvais leur répondre. Dans cette ville, des tours à plusieurs étages se trouvent à moins de quinze mètres de l'autoroute ; chez les habitants, les capteurs de décibels indiquent que les logements se trouvent au-dessus de toutes les normes possibles et imaginables. L'impact du bruit est ici terriblement critique. Notre exposome est en effet rempli d'ondes diverses et variées qui abiment notre santé ; aujourd'hui, nous savons pertinemment, grâce à la science, quelles en sont les incidences sur la santé.

Désormais, le défi que nous devons relever est d'évaluer si les réglementations sont suffisamment efficaces pour transformer la société. En effet, nous disposons aujourd'hui de normes européennes et nationales, de plans à l'échelle des régions comme des départements. Cependant, notre devoir est de créer un contenu évaluatif non pas sur le problème, mais sur l'efficacité des solutions que nous pourrions y apporter. Permettez-moi de prendre un exemple très concret : le sujet du bruit. À L'Haÿ-les-Roses, nous avons, avec l'équipe municipale, tenté de changer la donne en ce qui concerne cette autoroute ; la région Île-de-France et l'État ont alors expérimenté des revêtements phoniques, destinés à diviser par trois le bruit ressenti, pour un coût de neuf millions d'euros sur deux kilomètres de voirie. Ce projet a été conçu sous la forme d'une expérimentation, alors que la ville était labellisée « point noir » du bruit. Après la réalisation des travaux, le résultat s'est trouvé être positif, mais exclusivement les jours de beau temps, et non les jours de pluie ; la puissance publique, sans mener d'évaluation, a alors généralisé ce revêtement en mettant un coup d'arrêt aux programmes de construction de murs anti-bruit, beaucoup plus coûteux. En conséquence, L'Haÿ-les-Roses n'est plus classée « point noir » du bruit, alors même que, les jours de pluie, l'effet de ce nouveau revêtement reste entièrement inefficace ; par ailleurs, en raison de l'encrassement de la chaussée, le niveau a progressivement, de nouveau, augmenté.

Nous nous trouvons, avec cet exemple, au cœur de ce que représente l'évaluation des politiques publiques : un résultat à court terme, aucune évaluation à moyen et long terme, une généralisation trop rapide. L'État, financeur du projet, n'est plus ici présent pour accompagner la gestion du problème, alors que celui-ci n'a pas été véritablement traité. Il nous revient donc, collectivement, de mener un combat pour évaluer les solutions qui sont apportées par les pouvoirs publics.

Mme Frédérique Simon-Delavelle. Permettez-moi de partager avec vous quelles sont les missions de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) au quotidien. Nous sommes un service interministériel de l'État, qui répond aux commandes de plusieurs ministres dans le champ très large des politiques sociales : travail, emploi, formation professionnelle,

cohésion sociale, sécurité sociale, hôpital, santé, ou encore santé environnementale. Nous exerçons plusieurs métiers qui ne sont pas tous connus de la même façon. Notre action de contrôle fait souvent l'objet d'une médiatisation : contrôle des associations qui font appel à la générosité du public pour vérifier la bonne utilisation des fonds ; contrôle des services d'aide sociale à l'enfance ; contrôles sur des événements critiques. En outre, nous menons également des interventions d'audit interne, afin d'aider nos directions d'administration centrale à améliorer leurs processus et à sécuriser leur activité. Enfin, nous réalisons des évaluations de politiques publiques.

Le plus fréquemment, l'IGAS est saisie par une lettre de commande d'un ministre sur un sujet particulier. En matière de santé environnementale, nous sommes généralement saisis par plusieurs ministères, dans la mesure où le sujet est hautement interministériel. Nous pouvons également nous autosaisir, sur la base d'un programme de travail annuel. Contrairement à la Cour des comptes, nos rapports ne sont pas systématiquement publics ; certains d'entre eux ne sont jamais publiés, en particulier lorsqu'ils portent sur des situations individuelles, à l'image d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un professionnel de santé. Dans la plupart des cas, les évaluations de politiques publiques ont cependant vocation à être publiées, bien que le calendrier de publication dépende de la décision des ministres commanditaires, en fonction de l'opportunité politique de cette publication.

L'IGAS travaille depuis longtemps sur le sujet de la santé environnementale, et s'est professionnalisée au fil du temps dans l'exercice de ses missions. Ce sujet constitue aujourd'hui une préoccupation importante pour nos concitoyens : ministres et citoyens sont de plus en plus intéressés par cette problématique. En conséquence, nous recevons un plus grand nombre de commandes ministérielles et nous préparons un plus grand nombre de missions sur le sujet au titre de notre programme de travail. En outre, le dérèglement climatique a des répercussions très importantes sur la santé environnementale, ce qui nous incite à renforcer nos évaluations. Enfin, nous avons organisé un colloque sur la santé environnementale il y a deux ans, et l'ensemble des travaux de l'IGAS sur le sujet ont été mis en lumière dans un rapport récent. En particulier, nous avons mené une évaluation sur les eaux minérales, qui nous a conduit à nous intéresser aux résultats du contrôle sanitaire. Il était donc important que nous puissions à cet égard bénéficier d'un appui en matière de traitement des données. Il était de plus nécessaire que l'IGAS soit mieux interconnectée avec le monde de la recherche, alors que le champ de la santé environnementale repose sur des concepts scientifiques extrêmement nombreux ; nous avons en conséquence créé un prix de thèse, dont la première édition s'est tenue l'année dernière.

Par ailleurs, nous avons choisi de mieux faire connaître nos travaux sur la santé environnementale. Dans ce cadre, l'IGAS a amélioré le caractère intuitif et convivial de son site internet : il est désormais plus facile d'y retrouver les différents rapports. En outre, notre direction de la communication a créé une page LinkedIn afin que les travaux de l'IGAS soient mieux valorisés sur les réseaux sociaux.

M. Rémy Slama. Afin de savoir si l'action publique tient mieux compte des questions de santé environnementale, je rappellerai dans un premier temps que, dans le passé proche, au XX^e siècle, celle-ci s'est d'abord intéressée à cette problématique de façon lente et incomplète – à l'exception du trou dans la couche d'ozone, problème environnemental qui aurait pu avoir des conséquences majeures en termes de mélanome et au sujet duquel une réaction assez rapide a été engagée par les États. Cependant, dans la plupart des cas, la réaction a été particulièrement lente, comme dans le cas de l'amiante, finalement interdite dans la plupart des pays (alors qu'un médecin du travail avait identifié sa nocivité dès le début des années 1900), des polluants

persistants, de la pollution atmosphérique, des métaux, du plomb, du mercure, des perturbateurs endocriniens, etc.

Quelle est la raison de cette inefficacité des décideurs du passé ? Celle-ci s'explique d'une part par la problématique des conflits d'intérêts, souvent mal gérés dans la science comme dans la sphère décisionnelle publique, et, d'autre part, par l'exigence de certitude scientifique préalable à la prise de décisions susceptibles de restreindre l'activité économique ou les libertés. Depuis lors, les logiques de prévention, d'action à la source (par exemple dans les traités fondamentaux de l'Union européenne), de précaution, ou encore le principe pollueur-payeur, la création d'agences (comme l'ANSES), pourraient laisser penser que la situation s'est considérablement améliorée.

Malheureusement, le problème n'est réglé ni dans le détail des problématiques qu'il est encore urgent d'aborder, ni de façon structurelle : à mes yeux, nous ne disposons pas encore d'un cadre satisfaisant, même d'un point de vue théorique, pour la résolution et la gestion de ces questions de santé environnementale – et ce à plusieurs égards.

– En ce qui concerne la création des connaissances, le soutien à la recherche et à l'enseignement supérieur stagne aujourd'hui ; on peut même dire qu'il baisse, lorsque l'on corrige les effets de l'inflation. L'Assemblée nationale discute actuellement de la disparition de la commission de l'alerte pour la santé publique et l'environnement. Cependant, les besoins ne cessent d'augmenter : soutien à l'innovation, mise sur le marché chaque année de nouvelles substances, invention de nouveaux dispositifs, modifications nouvelles du mode de vie, etc. Il y a aujourd'hui 23 000 substances chimiques sur le marché, sans compter les pesticides et les médicaments : ce nombre croît, et il est absolument nécessaire de les évaluer. Or, très peu de mécanismes permettent aujourd'hui d'asseoir de façon pérenne les besoins de la recherche et de l'évaluation en santé environnementale. Bien sûr, quelques exceptions existent : ainsi, dans le cas du tabac, les taxes financent dans une faible proportion la recherche concernant la prévention du tabagisme et de ses effets. Il serait donc utile de disposer d'un mécanisme pour rendre les moyens de la recherche proportionnels aux nécessités de l'évaluation, par exemple en indexant les moyens consacrés à la recherche en santé environnementale aux dépenses de santé.

– En ce qui concerne la diffusion des connaissances, l'autonomie et la force des agences sanitaires et environnementales, ainsi que celles des médias, a décliné, en raison de la limitation de leurs moyens et de la montée en puissance des réseaux sociaux, des *fake news* et de la privatisation de l'édition scientifique.

– En ce qui concerne l'étape essentielle de la loi, malgré l'existence des principes de précaution, de vigilance et de prévention, il n'est pas facile d'identifier les textes qui y font référence dans la lettre et dans l'esprit. Des décrets d'application du principe de précaution font encore défaut. Aujourd'hui, 95 % des dépenses de santé sont consacrées à la thérapie, et le reste seulement à la prévention. En outre, la pollution atmosphérique provoque plus de 40 000 décès par an ; certaines décisions contredisent ainsi le principe même de précaution. De mon point de vue, le fonctionnement législatif demeure donc inefficace. La présidente de l'Assemblée fustigeait une sorte de fuite en avant législative ; ce point s'avère particulièrement dans le champ de la santé environnementale, où le législateur a tendance à agir de façon pointilliste par l'interdiction de telle ou telle substance, sans réfléchir au problème de manière globale. La difficulté est d'aborder le sujet par classe de dangers (cancérogènes, perturbateurs endocriniens, etc.) : il s'agit donc non pas de gérer le problème substance par substance, secteur par secteur, mais d'avoir des décisions transsectorielles englobant le plus grand nombre de substances

possibles. Ainsi en va-t-il de l'approche générique de gestion des risques, pour reprendre la nomenclature européenne.

– En ce qui concerne les mesures correctives, il n'est pas non plus évident de voir au quotidien une application du principe pollueur-payeur. Notre police de l'environnement ne bénéficie pas de moyens suffisants, et la justice a du mal à appréhender le sujet à partir des connaissances scientifiques.

En conclusion, ce système de prise en compte des questions de santé environnementale est fragile et ne fait pas encore l'objet d'une consolidation structurelle. Il serait important de réfléchir à une manière de renforcer cette réglementation, en la mettant en conformité avec ces grands principes que sont : précaution, pollueur-payeur, action à la source. De la sorte, les connaissances scientifiques pourraient bénéficier d'un plus grand poids dans la décision publique, notre santé n'en serait que mieux préservée, et notre société pourrait exister dans le respect des limites planétaires.

M. Olivier Chanel. Permettez-moi d'adopter pour ma part un point de vue d'économiste sur ce sujet. Pour répondre à la question posée par cette table ronde, si nous abordons une fenêtre temporelle large de l'ordre du siècle passé, nous pouvons dire que la santé environnementale a nettement progressé dans le monde, et en particulier en France. Toutefois, si nous réduisons cette fenêtre temporelle et que nous regardions de plus brèves fenêtres, la réponse s'avère bien plus nuancée. La santé environnementale ne fait manifestement pas partie des priorités dans notre pays : trois raisons concourent, selon moi, à cet état de fait.

– D'une part, la temporalité. Les effets les plus importants sont, en la matière, des effets chroniques, ce qui nécessite un suivi des individus sur de longues périodes. En parallèle, les effets liés à la mise en œuvre d'une politique publique ne peuvent se manifester qu'au bout d'une ou plusieurs décennies ; le temps d'obtention d'un résultat concret d'une politique de santé environnementale est donc complètement différent de celui d'une politique en matière d'éducation. En conséquence, les décideurs publics auront naturellement tendance à privilégier des résultats à court terme qu'ils pourront à compter à leur actif.

– D'autre part, la visibilité. En effet, dans le champ de la santé environnementale, nous travaillons sur des données statistiques ; il est ainsi extrêmement rare, sauf pour certains effets de très court terme, qu'il soit possible d'associer un décès ou une maladie à une exposition donnée. Statistiquement, nous évaluons donc un nombre de cas donné, mais pas des situations particulières. En outre, la santé environnementale possède une dimension non-marchande, en particulier la mortalité : il n'est pas possible de valoriser, dans la comptabilité nationale, l'évitement d'un décès ou le rattrapage d'une perte de bien-être.

– Enfin, troisième axe pouvant expliquer le manque d'attention des décideurs publics, la diversité des bénéficiaires obtenus. Au niveau national, 6 ministères s'occupent du sujet : santé, environnement, agriculture, éducation et recherche, industrie. De même, quatre directions générales sont concernées au niveau européen. Ainsi, les problèmes de coordination, précédemment évoqués, sont ici prégnants. L'empilement en silo ralentit la prise de décision. Dans cette diversité des acteurs et des bénéficiaires, nous observons que, lorsqu'un décideur public se trouve dans l'obligation d'imposer une politique à ses administrés ou de faire reposer sur le système productif le poids d'une décision contraignante en faveur de la santé environnementale, les bénéficiaires de cette politique ne sont pas forcément les personnes sur lesquelles reposent les coûts de sa mise en œuvre.

En conclusion, entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2025, nous avons eu 20 ministres de l'environnement, avec 14 dénominations différentes du ministère. C'est bien la preuve que le périmètre de la problématique évolue. Face à des effets de long terme, peu visibles, particulièrement étalés, le décideur public ne peut que très difficilement accorder la priorité à la santé environnementale.

Mme Aurore Lambert. Merci à toutes et à tous. Nous disposons à présent d'une quinzaine de minutes pour une série de questions.

M. Olivier Chanel. L'économiste, qui intervient dans la chaîne de décision juste avant le décideur public, s'appuie sur les connaissances de l'épidémiologie et la mesure des différentes substances qui portent atteinte à l'environnement et se traduisent en termes sanitaires. Les progrès concernant l'exposome et l'épigénétique vont-ils conduire à d'importantes modifications dans la quantification des effets, et par suite dans leur valorisation économique ?

M. Rémy Slama. En ce qui concerne l'épigénétique, qui correspond à l'étude des facteurs qui contrôlent l'expression de nos gènes, la question est d'identifier les mécanismes des facteurs environnementaux sur la santé. Il est important de les comprendre, afin d'augmenter le niveau de la preuve. Cependant, aucune transformation majeure n'intervient dans ce domaine ; nous n'avons pas toujours besoin de comprendre ces mécanismes avant de gérer le problème dans la pratique, à l'image du tabagisme, où il a fallu plus d'une décennie pour comprendre le nombre de cancérigènes qui se trouvaient dans le tabac. Nous pouvons donc mettre en place une politique publique avant même de comprendre toutes les implications du phénomène.

Quant à l'exposome, concept structurant, il désigne l'ensemble des expositions que nous subissons depuis le début jusqu'à la fin de notre vie. Il s'agit là d'une promesse importante, plus utile pour le législateur qu'un concept comme « *One Health* ». La notion d'exposome figure déjà dans le code de santé publique, mais des décrets d'application n'ont pas encore été fixés pour préciser la portée des politiques concernées. En caractérisant simultanément l'effet d'un grand nombre de substances dans une étude épidémiologique ou dans une étude d'impact sanitaire, ce concept d'exposome nous permet d'avoir un débit plus important que par le passé : nous pouvons caractériser aujourd'hui avec cette notion l'effet de plusieurs dizaines de substances sur la santé, et, en conséquence, proposer de plus fortes réponses.

Afin de faire en sorte que toute cette démarche théorique soit utile pour la santé publique et pour nos concitoyens, il faudrait que nous disposions des moyens de mener des études adaptées sur l'exposome, qui sont aujourd'hui plus coûteuses qu'auparavant. Il est en outre indispensable que se produise une intégration plus rapide de ces recherches dans la prise de décisions.

M. Jacques Bérard (chambre régionale des comptes d'Île-de-France). Quel est l'incidence, sur le sujet de la santé environnementale, des lanceurs d'alerte et du journalisme d'investigation ? La presse dite d'investigation joue-t-elle un rôle positif ou négatif, sur le long terme, à vos yeux ?

M. Rémy Slama. En ce qui concerne les lanceurs d'alerte, il s'avère que le bon modèle est celui d'une recherche forte qui génère des connaissances ; or, l'intervention de lanceurs d'alerte signale souvent une faiblesse de la recherche, et met en avant des éléments sur un problème mal caractérisé.

En ce qui concerne la presse, je considère que, sans la presse, les scientifiques sont muets. Je ne connais pas, même s'il a pu exister des exceptions pendant la crise du covid, de décideurs qui lisent les revues de santé environnementale ; autrement dit, si les informations ne sont pas synthétisées de façon pertinente par des journalistes compétents, les problèmes ont peu de chance d'être traités. Cette situation explique en partie le retard dans la gestion de problématiques comme le bruit ou la pollution atmosphérique, qui ont l'objet de peu d'échos dans la presse, au contraire des pesticides ou des perturbateurs endocriniens.

M. Vincent Jeanbrun. L'information par la presse fonctionne dès lors qu'elle se déroule dans le bon ordre : d'abord la science, et ensuite la presse. J'ai récemment mis en place avec un de mes collègues de la région Île-de-France un *think tank* sur le sujet de la santé environnementale, qui a vocation à réunir des élus et des scientifiques. Bien souvent, les éléments que nous trouvons dans la presse ne sont pas assez éclairants, loin s'en faut, à l'image de la polémique sur les boîtes de thon. Dans *Le Parisien*, l'ONG *Foodwatch* avait ainsi affirmé que les boîtes de thon contenaient un taux de mercure extrêmement toxique ; dans l'incapacité de répondre aux questions des parents d'élèves qui me sollicitaient, je lis dans les colonnes économiques du même journal que l'industrie agroalimentaire, le taux de mercure contenu dans ces boîtes de thon n'était pas plus critique qu'il y a un siècle. Dans toute cette affaire, la parole n'a pas été donnée aux scientifiques.

C'est la raison pour laquelle nous avons créé ce *think tank*, armé d'un comité scientifique que nous pourrions solliciter de manière transpartisane pour savoir quelle est la vérité sur tel ou tel sujet. À l'heure actuelle, je n'ai pas encore obtenu de réponse claire sur la dangerosité des boîtes de thon.

M. Rémy Slama. La réponse à cette question se trouve très probablement dans l'une des études de l'alimentation totale (EAT) menées par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), qui analyse de manière particulièrement fine la qualité de la nourriture servie aux enfants comme aux adultes.

Mme Frédérique Simon-Delavelle. Pour apporter un complément concernant les rapports de l'IGAS et le rôle de la presse, je voudrais faire le parallèle avec le rapport sur les eaux minérales, auquel j'ai été associée. Le sujet est parti d'un lanceur d'alerte et a été particulièrement suivi par la presse ; nous continuons aujourd'hui à en entendre parler. Cependant, j'éprouve une certaine forme de frustration quant à d'autres travaux que nous avons menés : ainsi d'un travail très documenté que nous avons réalisé sur les métabolites de pesticides dans les eaux du robinet. Ce sujet revêt une importance capitale, mais, de mon point de vue, n'a pas rencontré l'écho espéré dans les médias. Nous sommes donc parfois surpris de la différence de traitement médiatique entre les différents sujets que nous traitons.

Mme Aurore Lambert. Selon vous, pour quelle raison ce rapport sur les métabolites n'a pas été davantage médiatisé ?

Mme Frédérique Simon-Delavelle. Ce rapport est tout d'abord extrêmement long (500 pages), ce qui peut desservir sa visibilité, malgré une synthèse d'une cinquantaine de pages. Il est en outre d'une grande complexité : le sujet mobilise de nombreuses notions scientifiques et s'inscrit dans une réflexion de très long terme et à large échelle.

M. Ilyas Kenadid (doctorant à l'université de Bath). Je souhaite poser une question concernant l'accessibilité et la temporalité de l'évaluation. Nous le savons, l'évaluation des politiques publiques peut prendre du temps, en particulier lorsqu'elle est conduite par le monde

de la recherche. Quelle réponse de court-terme les pouvoirs publics peuvent-ils apporter à des situations problématiques en matière de santé environnementale, alors même que les évaluations menées peuvent durer au moins deux ou trois ans ? Comment pouvons-nous tenir un discours acceptable à des citoyens qui attendent des réponses extrêmement rapides ?

Mme Catherine Hervieu. Avec tous les apports des scientifiques et des économistes dont nous disposons, nous avons aujourd'hui de quoi agir. Nous faisons néanmoins face à des ambivalences : les parents qui emmènent leurs enfants à l'école en voiture sont les mêmes que ceux qui dénoncent la pollution au niveau de leur école. Il faut donc articuler ces ambivalences avec les notions d'intérêt général et de responsabilité des citoyens, des élus locaux et des parlementaires. Il est par exemple indispensable de mettre un terme à de préjudiciables contradictions, à l'image du vote récent à l'Assemblée nationale concernant les zones à faibles émissions (ZFE) ; ce que nous avons entendu à l'occasion de ces débats va parfois à l'encontre de connaissances objectives sur la pollution de l'air. Je renvoie à cet égard aux travaux effectués par les différentes associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air, qui disposent de données et de mesures reconnues. Je voudrais souligner que ces associations ont un modèle qui peut conduire à une meilleure compréhension entre les différents acteurs : un modèle collégial, avec des financeurs, des représentants de l'État et des collectivités locales, dans une articulation entre les différentes échelles territoriales, qui doit encore être fluidifiée. Il est donc nécessaire de renforcer le dialogue entre les différents acteurs, afin de nourrir, à partir des évaluations, une amélioration des politiques publiques pour le bien-être de nos concitoyens : santé, un logement et une alimentation corrects, l'éducation et la culture, qui constituent les cinq piliers d'une vie digne.

Mme Charlotte Poulon (auditrice à la 2^e chambre de la Cour des comptes). J'ai été étonnée d'entendre, au cours de cette table ronde, que la recherche sur les sujets de santé environnementale était encore assez récente, ou en tout cas moins développée que la recherche thérapeutique. Certes, les budgets accordés à la recherche dans le domaine de la santé environnementale sont plus récents, alors que la recherche en soins dispose de financements bien plus anciens dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). N'y a-t-il cependant pas eu, au sein de la communauté scientifique, un différentiel d'intérêt et de traitement entre ces deux sujets de recherche, soins d'un côté et santé environnementale de l'autre ? Les médecins bénéficient-ils d'une bonne formation en santé environnementale ?

M. Rémy Slama. Les médecins ne sont que très peu formés en santé environnementale ; mais ils ne sont pas les seuls à contribuer à cette discipline interdisciplinaire. Dans notre structure de recherche (INSERM-ENS), nous avons des élèves qui disposent par exemple d'une formation d'agronomes. Quant à la recherche en santé environnementale, elle n'est pas nouvelle, au moins depuis la Seconde Guerre mondiale. Il existe cependant un hiatus, dans la mesure où les financements de la recherche clinique sont particulièrement élevés et sont indexés sur l'ONDAM. Le programme de financement de la recherche est donc concentré en grande partie sur la thérapie, au détriment de la prévention, pour laquelle il n'existe aucun grand programme qui soit indexé sur l'ONDAM. Dans la recherche actuelle, qui est essentiellement effectuée à partir de contrats, les projets de recherche dépendent en outre de l'existence d'appels à projets sur chaque problématique.

Mme Aurore Lambert. Nous devons conclure ces débats sur la santé environnementale. Merci à tous les participants de cette table ronde.

Table ronde 2 : Comment évaluer l'efficacité de la justice ?

M. Adam Baïz. Je suis heureux de vous retrouver pour cette seconde table ronde des Rencontres de l'évaluation, qui porte sur l'efficacité de la justice. Ce sujet constitue peut-être le parent pauvre de l'évaluation, à savoir le sujet le moins traité dans les évaluations de politiques publiques. Nous allons revenir sur les raisons de cette défaillance avec les quatre intervenants de cette seconde table ronde : M. Ugo Bernalicis, député de la 2^e circonscription du Nord et vice-président du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques ; Mme Camille Hémet, professeure d'économie à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'École d'économie de Paris ; M. Stéphane Noël, inspecteur général et chef de l'Inspection générale de la justice (IGJ) ; et Mme Marie-Ange Mattei, conseillère maître à la Cour des comptes.

Monsieur le député, en quoi diriez-vous qu'il existe un problème d'efficacité de la justice en France, et comment l'expliquez-vous ?

M. Ugo Bernalicis. La question que vous me posez pourrait être posée au baccalauréat de philosophie, et non pas seulement dans le cadre d'une évaluation de politiques publiques, tant elle conduit à un certain nombre de réflexions profondes. C'est en effet sous un prisme idéologique que chacun estime quelle est l'efficacité de la justice : dans l'absolu, le fait qu'elle n'ait pas besoin d'intervenir devrait être le signe de son efficacité ; dans la pratique, l'élément central qui apparaît dans le débat médiatique est la célérité de la justice. Pourtant, l'accessibilité, l'indépendance des juges, la qualité des décisions, pourraient être autant de critères de l'efficacité de l'institution judiciaire. Qui plus est, pour que la justice soit efficace, il faut qu'elle soit perçue comme légitime à agir. Tous ces éléments doivent donc entrer en ligne de compte dans notre réflexion. Pour revenir sur la question des délais de jugement, le diable se cache dans les détails : s'il faut parfois dix-huit mois pour obtenir un divorce contentieux devant un tribunal, le passage formel devant le juge, pour l'énoncé de la décision, est en lui-même très bref, trop bref, ce qui peut constituer une source de frustration pour les justiciables, confrontés à ce double sentiment de lenteur et de trop grande célérité.

La question se pose ensuite de savoir si une justice efficace est une justice qui incarcère plus : la justice fait-elle d'autant plus son travail que les incarcérations sont nombreuses ? Ce n'est pas le point de vue auquel j'adhère, même si beaucoup sont ceux qui considèrent que le taux d'application des peines est un facteur d'efficacité supposée de l'institution judiciaire. Cependant, incarcérer, surtout dans les conditions carcérales actuelles, n'est pas forcément une solution efficace. Pour mesurer cette efficacité, il apparaît indispensable d'identifier des facteurs d'analyse qualitatifs, qui nous manquent cruellement.

Sans doute l'évaluation de la justice est-elle plus difficile que celle de l'action d'autres ministères. Lorsque j'avais mené une mission d'évaluation sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, il n'y avait pas alors de comptabilité analytique effectuée par le ministère de la justice concernant les fonctions support. Pour avoir reposé régulièrement la question lors des débats budgétaires à l'Assemblée nationale aux différents ministres, ce n'est toujours pas le cas, ce qui ne permet donc pas de disposer d'éléments objectifs pour évaluer les politiques publiques du ministère de la justice.

M. Adam Baïz. M. Stéphane Noël, à l'Inspection générale dont vous êtes le chef, comment et selon quels indicateurs mesurez-vous l'efficacité de la justice et quelles limites rencontrez-vous dans l'emploi de ces indicateurs ?

M. Stéphane Noël. Notre inspection générale travaille suivant une méthodologie classique, comme toute inspection générale : la récolte d'informations à l'occasion du contrôle des structures (en l'espèce, les tribunaux), la mise en œuvre des indicateurs de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), qui constituent la trame principale de nos critères d'évaluation des différents services. Ce sont avant tout des indicateurs portant sur le délai de traitement ; mais il existe moins d'indicateurs de qualité en tant que tels.

Quand nous contrôlons un tribunal, nous disposons ainsi d'une vingtaine d'indicateurs de base, qui sont le prolongement des indicateurs de la LOLF. Cependant, au fil de notre propre expérience méthodologique, nous avons pu construire d'autres indicateurs. En outre, au moment du contrôle, il est intéressant de voir que si la structure a pu développer ses propres outils quantitatifs et qualitatifs pour mesurer son activité. Enfin, il est intéressant, lorsque nous pratiquons nos contrôles, de réaliser des entretiens de terrain, afin d'apprécier les attentes et les besoins des usagers comme des praticiens (fonctionnaires, magistrats, avocats, etc.).

M. Adam Baïz. Sur le plan plus académique, il a souvent été dit que la justice, et les sujets régaliens en général, étaient le parent pauvre de l'évaluation, à cause d'un manque de données ou d'un manque d'accès à ces données. Pensez-vous que ce soit toujours le cas et voyez-vous d'autres raisons au retard pris par les évaluateurs sur ces sujets ?

Mme Camille Hémet. Effectivement, l'accès aux données pour les évaluations quantitatives souffre de difficultés nombreuses, bien qu'il se soit nettement amélioré au cours de la période récente. Ces difficultés tiennent à la dimension symbolique des ministères régaliens : peut-on en effet appliquer à la justice un exercice comptable de coûts et de bénéfices comme on le fait habituellement pour des évaluations de politiques publiques ? En tant que chercheurs, nous affirmons que ces évaluations sont possibles, car ces politiques de justice ont un coût élevé. Il importe donc de savoir comment allouer l'argent public pour que la réponse des pouvoirs publics soit la plus efficace possible : faut-il, par exemple, construire de nouvelles places dans les prisons ou faciliter l'accès au travail des détenus ?

Par ailleurs, il existe une difficulté pour entrer véritablement dans la culture de l'évaluation en France. Quand une politique publique est mise en place sur certains territoires à titre expérimental avant une généralisation sur l'ensemble du territoire national, des délais suffisants ne sont pas accordés pour mesurer l'efficacité de cette politique.

M. Adam Baïz. Si un étudiant ou un doctorant cherche à accéder à ces données relatives au fonctionnement de la justice, comment doit-il concrètement s'y prendre ?

Mme Camille Hémet. Une certaine partie des données mises à disposition par les administrations publiques se trouvent sur un serveur sécurisé auquel il est possible d'avoir accès, après autorisation du comité du secret statistique. Cette procédure est aujourd'hui très balisée. Pour les autres données, il faut contacter directement les administrations.

M. Adam Baïz. Mme Marie-Ange Mattei, quels sont les défis qui se sont posés à vous du point de vue du cadrage, des données et des méthodes, à l’occasion du rapport que vous avez contribué à rédiger ⁽¹⁾ ?

Mme Marie-Ange Mattei. Je voudrais tout d’abord signaler que nous avons pu bénéficier, dans le cadre de cette évaluation, de deux atouts majeurs : d’une part, nous avons travaillé pendant un an avec un chercheur en économie de l’université de Paris Nanterre, spécialiste de la récidive, pour l’analyse des données quantitatives, ainsi que du travail des *data scientists* de la Cour ; d’autre part, nous avons eu très facilement accès aux données que nous demandions, le ministère et ses services s’étant montrés particulièrement coopératifs à notre égard. Ainsi, les services statistiques, la direction de l’administration pénitentiaire, les services sur le terrain nous ont fourni une aide précieuse.

C’était la première fois que la Cour des comptes réalisait une évaluation de politiques publiques dans le domaine de la justice. Nous nous étions longtemps demandés s’il était possible de le faire tout en respectant l’indépendance des magistrats ainsi que la séparation des pouvoirs ; nous avons prouvé, me semble-t-il, que cela était possible. En outre, nous avons été aidés par la définition de la peine que donne l’article 130 du code pénal : le code explique ainsi qu’une peine est constituée d’une sanction à l’encontre de la personne qui a commis une infraction, d’un travail sur l’insertion ou la réinsertion professionnelle, et d’une lutte contre la récidive. En déclinant ces trois volets, nous avons rencontré différentes difficultés.

D’une part, afin de savoir comment les magistrats choisissent de prononcer des peines alternatives (travail d’intérêt général, bracelet électronique), nous avons, en l’absence de données, interrogé par questionnaire l’ensemble des magistrats des tribunaux correctionnels et des juges d’application des peines, et avons obtenu un taux de réponse de 27 % sur 3 800 personnes. Ces réponses nous ont permis de comprendre ce que pouvaient représenter pour eux ces sanctions. En outre, nous avons adressé des questionnaires à l’ensemble des structures qui accueillent des TIG, dans lesquels nous avons cherché à savoir comment se déroulaient ces travaux et si ces sanctions sont vécues par les jeunes comme de véritables sanctions. Nous avons ici reçu plus de 4 000 réponses sur 20 000. Enfin, nous avons essayé d’adresser un questionnaire aux personnes sous main de justice, pouvant être rempli sur smartphone, mais avons reçu peu de réponse et nous sommes donc dans l’essentiel contents de les rencontrer sur le terrain.

Nous nous sommes ainsi rendu compte que ces deux mesures alternatives sont vécues comme des sanctions par les personnes qui sont sous main de justice : il est ainsi très contraignant d’avoir un bracelet électronique au pied, qui sonne de façon très régulière, de même qu’il est très contraignant d’effectuer un travail d’intérêt général (TIG) de manière non rémunérée. Le fait que ces peines soient une sanction ne fait donc aucun doute. Pour les magistrats, la situation est différente : ils considèrent la détention à domicile comme une sanction, mais la mettent en balance avec la situation carcérale ; à choisir entre la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) et un emprisonnement, plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, comme la situation de la personne, mais aussi la situation carcérale en elle-même, qui explique l’augmentation exponentielle des bracelets électroniques depuis deux ans. En ce qui concerne TIG, les magistrats le considèrent davantage comme un moyen pédagogique ; ils ne le voient pas comme une sanction pour deux raisons principales : les délais

(1) Cour des comptes, *Évaluation de deux peines alternatives à l’incarcération. Le travail d’intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique, Rapport public thématique, Évaluation de politique publique, mars 2025.*

de mise en œuvre sont très longs (environ 16 mois entre le moment où une personne est condamnée à un TIG et l'exécution du TIG) et il n'existe aucun suivi de la personne pendant cette période.

Il nous a été particulièrement difficile d'identifier si, pendant le temps où la personne se trouve sous main de justice, se mettent véritablement en place des démarches ou des parcours qui l'aident à s'insérer (obtention du RSA, renouvellement des papiers d'identité, inscription à France Travail, etc.). Nous avons vite constaté qu'il n'existait aucune donnée sur ces différents points : le seul outil dont dispose le ministère est l'applicatif de gestion des peines, un logiciel ancien avec très peu de fonctionnalités, rempli de manière hétérogène selon les territoires. Nous avons alors choisi de faire travailler les agents du ministère de la justice : dans 9 territoires, pendant 4 mois, à chaque fin de mesure de TIG ou de DDSE, les conseillers d'orientation ou de probation remplissaient un très court questionnaire pour signaler la situation sociale des personnes et indiquer les mesures d'accompagnement qui avaient été prises. Ce travail nous a permis de constater qu'une personne sous DDSE ne voit que deux fois, pendant l'application de la peine, un personnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ; cette rencontre n'a lieu qu'une seule et unique fois pour les personnes effectuant un TIG. Il est donc difficile de mener ici un accompagnement concret – situation d'autant plus dommageable que ces populations étaient des populations particulièrement fragilisées, qui auraient eu besoin d'un plus grand appui. Nous avons en outre constaté que très peu de propositions d'orientation vers des partenaires leur étaient faites. Ces deux peines ne remplissent donc pas véritablement leur fonction d'aide à la réinsertion.

Il nous a été plus facile de calculer le taux de récidive dans ces deux cas de figure. Aucune donnée n'existait concernant les taux de récidive pour ces deux peines alternatives, au contraire des autres types de peines. Grâce au travail d'analyse de données, nous avons pu établir des statistiques précises. Toutes choses égales par ailleurs, le taux de récidive à 3 ans après une DDSE est inférieur de 5 à 9 points au taux de récidive des sortants de prison. D'un autre côté, en ce qui concerne le TIG, le taux de récidive à 5 ans, toutes choses égales par ailleurs, est identique à celui des sortants de prison – la récidive étant dans le cas des TIG un peu moins fréquente et un peu moins grave.

M. Adam Baïz. En termes de résultats comme de méthodes, tous ces éléments figurent dans votre rapport, qui précise bien les limites rencontrées ainsi que la portée réelle des résultats en fonction des données mobilisées.

M. Stéphane Noël. En complément de ce qu'a affirmé Mme Mattei dans son propos introductif, il y a sans doute eu une époque où l'évaluation de la justice ne figurait pas au cœur de l'évaluation des politiques publiques en raison du risque allégué de porter atteinte à l'indépendance des juges. Cette conception se trouve aujourd'hui dépassée, car de nombreux rapports s'intéressent désormais au fonctionnement de la justice. De fait, les juges sont régulièrement interrogés sur leurs pratiques professionnelles, et l'acceptent. Ces évaluations ne constituent donc plus une difficulté : l'ensemble de la communauté des magistrats participe à cette nécessaire réflexion.

M. Adam Baïz. Dans vos réponses, j'entends qu'il faudrait distinguer entre deux types d'efficacité de la justice : d'une part, une efficacité opérationnelle de la procédure, liée à l'application des peines, à la célérité des jugements ; et, d'autre part, une efficacité plus profonde, liée aux résultats sur la société, l'économie, la récidive, de l'action de l'institution judiciaire. Pour l'Inspection générale de justice, la question est d'abord celle de l'efficacité

opérationnelle des juridictions. Avez-vous des exemples de contrôles menés qui ont effectivement amélioré l'efficacité de la justice ?

M. Stéphane Noël. Je souhaiterais, avant de vous répondre, ajouter une notion à ce débat. Trop souvent, la question de la justice est abordée exclusivement sous l'angle pénal. Certes, j'ai bien conscience qu'il s'agit là d'un sujet majeur au regard de l'actualité, des faits divers, de la criminalité organisée, de la situation de la détention, des idéologies et des débats. Cependant, la vraie vie, pour nos concitoyens et dans les juridictions, est la justice civile. Si, dans l'activité civile, nous incluons l'activité sociale des conseils de prud'hommes ou des tribunaux de commerce, c'est bien là que se trouve le cœur de l'institution judiciaire. C'est cela qui détermine des enjeux importants en termes de cohésion nationale et de compétitivité nationale, au sens le plus large : droit de la famille, droit des tutelles, problèmes de copropriété, de surendettement, droit du travail, licenciements, difficultés avec les employeurs, activités des tribunaux de commerce, etc. Or, cet aspect civil est souvent quelque peu négligé.

Dans un second temps, pour répondre à votre question, l'action de l'IGJ est bien sûr perfectible. Il y aurait cependant un intérêt à regarder l'activité des inspections générales dans la mesure où, lorsque nous effectuons des contrôles, nous les agrémentons de recommandations, qui ont vocation à être mises en application par les services que nous contrôlons, voire par l'administration ou le gouvernement. Or, de plus en plus, la culture de l'évaluation consiste à veiller à la mise en œuvre de ces recommandations. Lorsque la Cour analyse le devenir d'un rapport 6 mois ou un an après sa publication, il est possible que les choses n'aient pas changé ; mais dans un intervalle de dix années, beaucoup de choses évoluent, en raison d'un nécessaire délai d'appropriation, de réflexion et d'engagement. Ensuite, au moyen du travail interne que nous menons en continu sur la méthodologie, de l'approfondissement de tous les outils dont nous disposons et de nos indicateurs d'évaluation, nous nous interrogeons régulièrement sur nos propres méthodes. De plus, tout travail de contrôle est confronté à une phase de contradiction, au cours de laquelle nos constats, nos outils, nos méthodes, peuvent être discutés. L'apport de l'IGJ se traduit donc bien en termes d'efficacité, si nous prenons globalement en compte l'ensemble des recommandations que nous avons émises et la façon dont elles ont été mises en œuvre.

M. Adam Baïz. Monsieur le député, diriez-vous que les décideurs politiques sont sensibles aux recommandations des experts, et en particulier des évaluateurs ?

M. Ugo Bernalicis. Comme tout bon homme politique, un décideur retient, dans les recommandations d'une évaluation, celles qui lui semblent convenir à son programme politique, et met de côté celles qui contredisent la doctrine de son parti. Si je prends le rapport de la Cour des comptes sur le TIG et la DDSE, je suis dans l'ensemble d'accord avec les recommandations émises, en particulier quant au rôle des conseillers d'insertion et de probation ; mais Bercy et la Cour des comptes s'accordent également pour dire qu'il faut réduire l'ensemble des budgets des ministères en raison de la dette. Or, il serait impossible de renforcer l'action des conseillers d'insertion et de probation sans ces moyens financiers. Il est intéressant de constater que c'est le travail social de ces conseillers qui a une véritable incidence sur la baisse de la récidive, alors que, depuis de nombreuses années, le ministère voit en ces derniers des apprentis criminologues avec des évaluations criminologiques beaucoup plus poussées destinées à évaluer le potentiel de dangerosité et de récidive des individus, au détriment de leur travail social.

Par ailleurs, les responsables politiques ont davantage intérêt à défendre l'augmentation du nombre de places en prison plutôt que le renforcement d'un soutien au TIG,

qui a pourtant les mêmes effets sur la récidive que l’incarcération. Quand nous mettons ces éléments dans la balance, nous comprenons pourquoi l’évaluation des politiques publiques en matière de justice et les recommandations qui en découlent sont assez peu prises en considération. En effet, si l’on considérait la chose exclusivement sous l’angle économique, nous aurions depuis longtemps arrêté d’incarcérer comme nous le faisons aujourd’hui.

Enfin, en ce qui concerne la justice civile, l’administration a cherché à déjuridicialiser au maximum les procédures, avec la mise en place d’une médiation obligatoire pour les petits litiges. Alors qu’il est souvent rappelé que les mécanismes de conciliation obtiennent une large approbation de la part des citoyens, des magistrats et des professionnels de la justice, ceux-ci ont un coût réel pour l’État ; qui plus est, quand aucun accord n’est trouvé, la question retourne devant les magistrats et la procédure s’en trouve allongée. Nous n’avons pas pu bénéficier ici d’une évaluation en bonne et due forme avant la généralisation de ce dispositif, comme je l’avais à l’époque dénoncé dans l’hémicycle. Je soutiens donc une meilleure prise en compte des évaluations de politiques publiques dans les décisions politiques.

M. Adam Baïz. Vous soulignez de manière très franche l’utilisation parfois opportuniste par les décideurs politiques des recommandations des experts. Mme Hémet, du point de vue académique, comment analysez-vous la réception de vos travaux par les décideurs ? Avez-vous un exemple d’une réception particulièrement aboutie dans le débat public de recommandations émises par des experts ?

Mme Camille Hémet. Ce qu’a expliqué Monsieur le député souligne encore l’importance des travaux d’évaluation : la plupart du temps, les évaluations montrent les conséquences probables d’un phénomène, sur les bases les plus objectives possibles.

À notre échelle, nous essayons d’évaluer un certain nombre de politiques publiques avec les moyens que nous avons à notre disposition. Mais émergent des difficultés : même lorsque nous avons accès aux données, les politiques publiques ne sont pas élaborées systématiquement pour permettre une évaluation au cours de leur mise en œuvre. Se pose donc une première question : comment se saisir véritablement de l’outil de l’expérimentation pour pouvoir mener des travaux d’évaluation. J’insiste sur le fait qu’il est essentiel de décroisonner la mise en œuvre des politiques : chercheurs d’un côté et décideurs de l’autre, qui doivent travailler ensemble pour réaliser des expérimentations dans les règles de l’art.

Ensuite, je souhaite vous parler de l’évaluation sur laquelle je travaille depuis un an et demi : un rapport qui sera publié d’ici environ 10 mois sur les trajectoires scolaires et professionnelles des mineurs après une détention, commandé par le défenseur des droits, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et l’institut de recherche pour le droit et la justice. La grande question à laquelle nous avons été confrontée est de savoir comment sont suivies les trajectoires des mineurs après une détention ; aujourd’hui, en raison du fonctionnement en silo des administrations, nous ne savons pas le faire, dès lors que ces mineurs sortant du périmètre de la justice. Ce travail de grande ampleur implique un partenariat important avec les ministères de la justice, de l’éducation nationale et du travail, et suppose de mettre en place un appariement des bases de données entre les informations individuelles des mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse et les informations relatives à ces individus dans les fichiers du tribunal correctionnel, des rectorats, de France Travail, afin de savoir s’ils ont validé un diplôme ou s’ils se trouvent en situation d’emploi salarié. Il sera cependant sans doute difficile de mesurer l’incidence de la détention, car les mineurs détenus présentent déjà un certain nombre de spécificités. Toutefois, cet appariement et ce dialogue entre les administrations constitue bel et bien un aspect central dans une démarche évaluative.

M. Stéphane Noël. Je souhaitais introduire dans nos échanges une donnée importante. Nous vivons aujourd’hui dans le temps de l’immédiateté et mesurons l’efficacité à l’aune de résultats immédiats. Or, même si la justice entretient avec le temps un rapport particulier, l’efficacité de l’institution judiciaire se mesure dans un temps qui est variable. Pour reprendre l’exemple de la justice civile, l’efficacité se mesure à la capacité de faire appliquer la décision lorsque celle-ci est définitive ; or, ce temps d’exécution peut être rapide ; dès lors, les parties qui s’opposent se réconcilient symboliquement et le litige trouve sa conclusion. En matière pénale, la situation est fort différente : il faut ici que la décision soit exécutée pour qu’elle soit d’abord efficace. Le taux d’exécution constitue dès lors un enjeu critique. C’est d’ailleurs parce que l’efficacité de l’exécution n’est pas toujours possible que les juges se trouvent dans une situation de difficulté pour prononcer telle ou telle peine : ainsi de l’exemple du TIG, avec un délai de 16 ou 18 mois entre le prononcé de la décision et l’exécution de celle-ci.

Ensuite, au-delà du cadre de la sanction se pose la question du travail social : pour les personnes désocialisées, ce travail social est indispensable. Or, celui-ci s’inscrit dans un temps très long. En termes d’efficacité, il est alors indispensable de considérer le résultat non pas seulement du point de vue de la récidive, mais du point de vue du contenu qualitatif de l’aide à la réinsertion. Sur ce point, nous nous trouvons démunis, car cela ne constitue pas la priorité des investigations. Il va sans dire que l’efficacité ne s’inscrit pas ici dans la même temporalité que l’application de la peine.

M. Adam Baïz. Mme Mattei, dans le rapport que vous publié il y a quelques mois, y a-t-il des recommandations dont vous aimeriez faire part, ainsi que des solutions qui vous apparaissent comme évidentes, mais qui souffrent de n’être toujours pas appliquées ?

Mme Marie-Ange Mattei. Plusieurs recommandations nous semblent indispensables. D’une part, il est essentiel de conduire des études de cohorte pour suivre le devenir des individus. Une autre recommandation incite à mettre à niveau les applications de gestion, car il est aujourd’hui très difficile d’obtenir un grand nombre de données, ce qui complique notre travail. Nous avons en outre émis des recommandations qui ne sont pas véritablement nouvelles pour le monde de la justice : à un moment où se pose la question de l’allocation des ressources, il importe de crédibiliser les alternatives à l’incarcération et de mettre en police une police de la probation, pour avoir un suivi appuyé des peines alternatives et assurer une forme de contrôle efficace. Nous avons en outre élaboré des propositions pour allouer des moyens supplémentaires aux personnels des services de probation et d’insertion, afin d’augmenter le recrutement de psychologues et de travailleurs sociaux.

Mme Anastasia Panopoulou (ministère de de la Transition écologique). Dans une perspective européenne, si nous prenons le cas des tribunaux de commerce, la résolution d’un différend dure 1 700 jours en Grèce, contre 500 en France ou en Allemagne. Cette divergence dans le délai de traitement des dossiers a des incidences sur le fonctionnement du marché commun. Effectuez-vous, dans vos travaux d’évaluation, des comparaisons de cette nature, et émettez-vous des recommandations de bonnes pratiques inspirées d’exemples européens ? Enfin, évaluez-vous les juges eux-mêmes, et, si oui, comment ?

M. Stéphane Noël. Concernant votre première question, nous menons un travail de parangonnage dans toutes nos évaluations de politiques publiques, en lien très étroit avec la direction des affaires européennes et internationales (DAEI) de notre ministère. Il existe également maintenant un réseau européen des services de l’inspection judiciaire, qui regroupe un certain nombre de pays européens désireux d’approfondir leurs méthodes et, parfois, de réaliser des analyses communes. Si le parangonnage est parfaitement entré dans nos outils

méthodologiques, nous devons cependant développer le réflexe immédiat de nous interroger sur l'état de la recherche dans les domaines que nous évaluons. Il est indispensable que nous nous adressions davantage aux laboratoires de recherche pour mener à bien nos travaux.

Concernant votre seconde question, les juges sont bien évalués. Ils font l'objet d'une évaluation tous les deux ans à partir de critères fixés par la direction des services judiciaires, prenant en compte différentes qualités : niveau d'intégration, de participation, d'animation, relations avec les collègues, relations avec les fonctionnaires, les avocats ou le justiciable, niveau d'activité, qualité des décisions rendues (via la communication par le magistrat évalué à son évaluateur de décisions librement choisies, afin que l'évaluateur apprécie la capacité à écrire et à raisonner de la personne évaluée).

M. Adam Baïz. Mme Hémet, des comparaisons internationales sont régulièrement effectuées dans les travaux d'évaluation. Cependant, est-il possible d'extrapoler au cas français des résultats obtenus dans d'autres pays ?

Mme Camille Hémet. Bien sûr, des revues de littérature sont menées pour effectuer des comparaisons internationales. Cependant, il est très difficile d'extrapoler ce que nous observons dans la littérature internationale au cas français, parce que les études sont régulièrement issues des pays anglo-saxons ou scandinaves. Or, les États-Unis connaissent une densité carcérale extrêmement élevée, tandis que les pays scandinaves sont réputés pour la qualité des conditions de détention dans leurs prisons.

M. Ugo Bernalicis. Il me semble également que la difficulté de la comparaison internationale dans le domaine de la justice repose sur le fait que les différents systèmes judiciaires sont structurellement différents dans leur fonctionnement. Dans le document européen d'évaluation des moyens de la justice dans chaque État membre, vous constatez que nous disposons de deux fois moins de magistrats par habitant qu'en Allemagne et que la part allouée à la justice par rapport au PIB est beaucoup plus faible ; or, le système allemand ne fonctionne pas du tout de la même façon et les procureurs ne jouent pas le même rôle. Dans un autre registre, si nous prenons l'exemple des très courtes peines, dont il est aujourd'hui question, des études menées aux Pays-Bas montrent que celles-ci seraient particulièrement efficaces dans ce pays ; en conséquence, certains nous disent qu'il faudrait les mettre en place en France. Or, notre système judiciaire est très différent de celui en vigueur aux Pays-Bas, et des infractions existent dans notre pays, qui ne figurent pas dans la législation néerlandaise : ainsi de la législation sur les stupéfiants.

M. Paul Cotton (docteur en sciences politiques). Il a été dit, au cours de cette table ronde, que cohabitaient deux formes d'évaluation : une première centrée sur l'analyse des réalisations concrètes liées à la dépense de l'argent public (travail sur les indicateurs de la LOLF, etc.) ; et une seconde davantage portée sur les résultats de la loi. Nous nous rendons compte, dans le débat public, que les recommandations émises dans ces évaluations ne remettent jamais en cause la théorie d'action de la politique publique, mais se limitent à analyser l'efficacité de cette dernière. Avez-vous déjà envisagé de conduire des évaluations de politiques publiques qui, au-delà d'indicateurs numériques, présentent des protocoles mixtes susceptibles de remettre en cause la théorie d'action à l'origine de la réforme analysée ?

Mme Marie-Ange Mattei. À la Cour des comptes, nous n'avons pas encore mené ce type d'évaluations. Nous rencontrons en effet une difficulté sur ce point : n'étant ni des chercheurs ni des universitaires, nous sommes contraints de mener nos travaux dans une temporalité relativement brève. Je poserai donc votre question à notre rapporteur général.

M. Adam Baïz. Nous avons récemment constaté que nous menions de pareilles évaluations sans forcément utiliser les termes académiques. Cependant, l'approche que vous proposez peut conduire à des recommandations plus radicales, concernant l'opportunité de la politique elle-même : la Cour de comptes n'est pas le lieu pour le faire.

Mme Annie Vidal. De manière plus générale, ces questions d'évaluation sont extrêmement importantes pour nous, députés. Le travail des chercheurs nous est particulièrement précieux, comme nous avons pu le voir avec les sujets exposés dans la galerie.

En ce qui concerne les études d'impact de nos projets de loi, force est de constater que la courbe du recours à tout type d'évaluation dans ces études est ascendante depuis quelques années, ce qui constitue un point positif. Sans doute avons-nous encore des progrès à faire, mais la tendance existe. En ce qui concerne les recommandations qui sont émises, nous ne disposons pas de visibilité sur celles qui sont retenues et celles qui ne le sont pas ; en conséquence, il serait intéressant de systématiser l'analyse des recommandations élaborées dans les évaluations, comme j'avais tenté de le faire lorsque j'exerçais la présidence de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. J'estime que nous aurions besoin de nous enrichir des méthodologies des chercheurs et des pratiques rigoureuses des évaluateurs, afin de donner plus de consistance à ces travaux. Il serait essentiel, à mon avis, de légiférer un peu moins, et d'évaluer beaucoup plus.

M. Adam Baïz. Merci à vous pour ces interventions.

Conclusion des travaux

M. Clément Beaune. Mesdames et Messieurs les députés, Monsieur le Rapporteur général, Mesdames et Messieurs, chers chercheurs, chers amis, je suis très heureux de revenir pour clôturer les travaux de cette nouvelle édition des Rencontres de l'évaluation, après avoir écouté ce matin la présidente de l'Assemblée nationale, que je remercie de son accueil et du partenariat entre la Cour des comptes, l'Assemblée nationale et le Haut-commissariat à la stratégie et au plan. Nous étions déjà partenaires avant la fusion entre le Haut-commissariat au plan et France Stratégie, et nous continuerons, je l'espère, à l'être, sous la nouvelle configuration de cette entité fusionnée.

Je crois que ces échanges sereins, au sein de l'enceinte parlementaire sont précieux et assez rares, contrairement à ce que l'on pourrait penser ; il est essentiel de réunir dans un même lieu des élus et des parlementaires, des magistrats financiers, des chercheurs, des acteurs publics, une nouvelle génération de doctorants engagés, dans une confrontation apaisée dont nous avons grandement besoin. Sous l'impulsion de la présidente Braun-Pivet, depuis maintenant plusieurs années, cette culture de l'évaluation, encore insuffisante pour nous tous, a beaucoup progressé au sein du Parlement : c'est là une mission d'utilité publique et d'intérêt général, essentielle pour le service public que nous avons tous à cœur de servir. Je veux saluer les membres du Comité d'évaluation et de contrôle, présidé par Yaël Braun-Pivet, dont nous avons l'occasion de mesurer l'engagement : ainsi de Vincent Jeanbrun et de Catherine Hervieu, pour lesquels nous sommes en train de finaliser une étude sur la santé environnementale.

Jamais la question de l'évaluation des politiques publiques n'a sans doute été aussi présente qu'aujourd'hui. Avec un paradoxe : sans doute évaluons-nous beaucoup, sans doute mesurons-nous beaucoup, avec des compétences liées au traitement des données qui sont beaucoup plus puissantes qu'auparavant ; néanmoins, il n'y a jamais eu autant de méfiance vis-à-vis des politiques publiques. Or, nous avons ce devoir, ancré dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'arriver, au-delà d'une évaluation brute, à entretenir des temps d'échanges. Si le mot de pédagogie, souvent associé à la notion d'évaluation, qui donne l'impression que certains savent et que d'autres reçoivent une leçon, ne me plaît guère, il me semble qu'il faut avant toute chose accepter que les opinions et les faits ne relèvent pas de la même dimension ; qu'il est nécessaire de disposer d'un socle de chiffres et de science, avant de nourrir des débats, saine entreprise dans une démocratie. Cette distinction est fondamentale, mais c'est une exigence qui est quotidiennement bafouée. Nous avons donc la responsabilité d'essayer de faire vivre non seulement une éthique de l'évaluation, mais, j'en suis convaincu, à travers elle, l'esprit démocratique. Mesurer, ce n'est pas censurer une opinion ; mettre des faits en lumière, ce n'est pas avoir telle idée ou telle autre ; c'est, au contraire, éclairer les idées, ou les permettre. Or, nous avons parfois perdu de vue cette évidence dans nos débats.

Je veux saluer les participants à ces deux tables rondes. La première a été consacrée à la santé environnementale et nous a rappelé à quel point nous disposons aujourd'hui de données scientifiques solides, qui sont pourtant trop peu mobilisées dans la conduite de nos débats et de l'action publique. À cet égard, l'apport des collectivités territoriales, la mobilisation d'inspections, comme l'IGAS en particulier, ou encore les travaux des chercheurs ont souligné la richesse des savoirs, mais aussi les freins institutionnels, économiques, politiques qui ralentissent leur traduction concrète. Or, je le rappelle, les enjeux sur ce sujet de la santé de l'environnement sont considérables : selon l'OMS, près de 20 % des décès en Europe sont liés à des facteurs environnementaux multiples.

La deuxième table ronde, portant sur l'efficacité de la justice, a mis en lumière les avancées mais aussi les limites de cette évaluation : les difficultés d'accès aux données, la faiblesse des indicateurs, le manque de continuité dans les études, alors même que les attentes de nos concitoyens en matière de justice sont de plus en plus importantes. Les interventions croisées d'élus, d'une économiste, d'un chef d'inspection et d'une magistrate ont bien montré la richesse et la diversité dans la confrontation des approches.

Entre les deux tables rondes, les posters issus des thèses des huit doctorants lauréats ont permis de découvrir des travaux prometteurs, qui vont éclairer et l'évaluation et l'action publique dans les années qui viennent, alors même que certaines démocraties attaquent aujourd'hui la science, le progrès, l'université. Nous avons la responsabilité d'améliorer nos politiques publiques de recherche et d'attractivité, pour faciliter le maintien sur le territoire français et européen de nos talents, de nos cerveaux, de nos chercheurs.

Notre travail, au Haut-commissariat à la stratégie et au plan, s'inscrit dans une longue histoire. Le plan relève des constructions et des décisions de quelques visionnaires de l'après-guerre ; nous allons ainsi célébrer en janvier prochain les 80 ans du Plan, esprit d'œcuménisme politique dans un moment de reconstruction du pays. Comme chef du gouvernement provisoire, le général de Gaulle prit la décision – et ce fut sa dernière à ce stade – de confier la direction du Plan à Jean Monnet. Avoir l'idée d'une réflexion coordonnée, toutes politiques publiques confondues, avec des talents, fondée sur le recrutement des meilleurs talents d'une génération, pour proposer des réflexions et des scénarios sur le long terme, est une chose plus que jamais nécessaire. Je signale ce matin que nous avons, au moment où vous clôturiez la table ronde, publié un rapport sur la protection des logements contre les sinistres

croissants liés au changement climatique, fort de solutions et de scénarios destinés à assurer une protection plus solidaire contre ces risques.

Dès la rentrée, nous remettrons pour la deuxième fois un rapport à la présidente de l'Assemblée nationale et au Comité d'évaluation et de contrôle sur les enjeux de la santé environnementale. Quant à la méthode, il s'agit d'une coopération précieuse, que nous comptons renforcer, afin de répondre à des sollicitations du Parlement et de l'Assemblée nationale en particulier. Le service public que nous sommes peut ainsi mettre des données, des réflexions et des compétences à la disposition des parlementaires de différents bords, de sorte qu'ils puissent formuler eux-mêmes une étude et des propositions concrètes susceptibles de faire l'objet de débats parlementaires. Cet enjeu de santé environnementale, sans en révéler les conclusions dont une première version sera bientôt présentée aux deux députés avant une finalisation au mois de septembre, donne lieu à l'analyse de plusieurs enjeux. Ce rapport évaluera, à la demande de l'Assemblée, quatre facteurs majeurs : le bruit, les pesticides, les PFAS, et les particules de l'air. Il permettra à nouveau de mettre en lumière des réalités souvent ignorées ou volontairement écartées. Or, 25 % de la population reçoit encore une eau non conforme aux prescriptions sanitaires internationales du fait de la présence de pesticides ; entre 20 000 et 50 000 morts prématurées sont liées chaque année aux particules fines – réalité qui ne peut pas être ignorée, y compris dans le débat parlementaire ; des millions de Français sont exposés à des nuisances sonores chroniques, pas seulement au cœur des villes, avec des effets sanitaires de mieux en mieux évalués et documentés.

Le rapport ne prétend pas tout réévaluer. Il apportera une réponse à ces réalités complexes, en mettant en évidence deux éléments, qui me tiennent en particulier à cœur. Sur la question des pesticides, de nombreuses incomplétudes existent encore ; il importe de revoir nos méthodes d'évaluation. Sur la question du bruit, à la différence de la qualité de l'air, il s'agit d'un sujet qui demeure le parent pauvre de nos politiques publiques locales et nationales ; nous montrerons que ce sujet n'est pas exclusivement urbain et ne concerne pas seulement quelques grandes villes françaises, mais un grand nombre d'agglomérations et de territoires dans notre pays, avec de lourdes conséquences pour la santé.

Je profite de cette conclusion pour redire, à l'adresse de l'Assemblée nationale, que nous sommes à la disposition des parlementaires, sur le sujet de la santé environnementale comme sur d'autres, pour mettre nos compétences d'évaluation au service de la représentation nationale et éclairer, autant que vous le souhaitez, les travaux parlementaires.

Cette exigence est, à mon avis, constitutive d'un débat sain et serein. Il est de notre responsabilité de continuer à valoriser les nombreux travaux de recherche qui pourraient éclairer le débat public et faire l'objet d'une meilleure utilisation. Je vous remercie de votre travail ; merci de continuer à faire vivre ce partenariat. Nous sommes un grand pays de faits, de science, de comparaison et de réflexion : ainsi l'évaluation constitue-t-elle une nécessité plus que jamais impérative dans le débat public, par-delà les différences d'opinions.

Les Rencontres de l'évaluation sont levées à 12 h 45.