



**TROISIEME CONCOURS
D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL**

SESSION 2021

Une note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

EPREUVE N° 9

**Durée : 4 h
Coefficient : 5**

SUJET :

Suite aux dernières élections municipales, le Maire de la commune de A (150 000 habitants) a décidé de nommer une nouvelle directrice générale des services en lui demandant de favoriser l'innovation managériale et de développer les pratiques de gestion de projets.

Dans ce cadre et en votre qualité de chef de service du contrôle de gestion, la nouvelle DGS vous demande de mettre en place une procédure d'évaluation des politiques publiques. Elle souhaite que vous prépariez une note pour le comité de direction présentant la démarche d'évaluation des politiques publiques et proposant des outils méthodologiques pratiques pour la mettre en œuvre au sein de tous les services municipaux.

DOCUMENTS JOINTS

DOCUMENT N° 1

Intervention de S. ORTIS, « L'association des citoyens au processus d'évaluation des politiques régionales », séminaire de la direction des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des solidarités et de la santé, 2011

Page 3

DOCUMENT N° 2	Entretien avec C.MISME, « Une expérience d'évaluation de l'expérimentation du télétravail au sein du département des Hauts-de-Seine », Les échos de l'évaluation, décembre 2020	Page 7
DOCUMENT N° 3	M. BENCIVAGA, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales », Informations sociales, juin 2008	Page 9
DOCUMENT N°4	« Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques », Etude annuelle, conseil d'Etat, septembre 2020	Page 17
DOCUMENT N° 5	Fiche pratique « Evaluer les politiques publiques », secretariat d'Etat aux collectivités locales	Page 24
DOCUMENT N° 6	« Le design thinking comme outil d'évaluation participative », Les échos de l'évaluation, novembre 2019	Page 28
DOCUMENT N°7	« L'évaluation est plus technique que politique », étude du CNFPT, septembre 2018	Page 29
DOCUMENT N°8	« La méthode d'évaluation », Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes métropole, 2014	Page 36
DOCUMENT N°9	« L'évaluation des politiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales », rapport de l'Inspection générale de l'administration, juin 2020	Page 40

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Chaque page de la copie doit être numérotée avant la fin de l'épreuve.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Les bénéficiaires ne sont pas les seuls intéressés

L'association des citoyens aux évaluations des politiques régionales a été initiée en juin 2005 mais beaucoup reste à accomplir. Ainsi que le remarquait Jean-Jack Queyranne, président du

conseil régional, à l'occasion des Journées françaises de l'évaluation organisées à Lyon en 2006: « *Le citoyen est toujours le destinataire final des politiques publiques, mais il est de plus souvent électeur et contribuable, ce qui fait de lui aussi, en quelque sorte, le commanditaire et le financeur de ces politiques. Il a donc toute légitimité à être associé aux démarches d'évaluation.* »

Nous estimons ainsi que les bénéficiaires ne sont pas les seuls intéressés par une politique publique. Prenons l'exemple de l'enseignement supérieur. Les étudiants ne doivent pas être les seuls à être consultés. Les parents, les anciens étudiants, les citoyens engagés doivent pouvoir faire valoir leur point de vue. Au niveau d'une grande région, il est difficile d'interroger tous les citoyens individuellement. Nous voulons tout de même les associer largement, avant, pendant et après l'évaluation. C'est pourquoi nous avons convié en 2006 un panel de 30 citoyens à se pencher sur cette question.

L'« expérimentation citoyenne » et ses conclusions

Ce groupe a produit un avis remis au Conseil régional et à la Société française d'évaluation. Il dessine des pistes multiples sur les attentes du public quant à la manière de l'intégrer dans l'évaluation. L'expérimentation citoyenne, qui a trouvé sa concrétisation dans la réunion de ce groupe de citoyens, s'est déclinée suivant cinq phases (encadré 8). La première a consisté en la sélection des citoyens, qui ont dû être ensuite sensibilisés sur les principales notions d'évaluation des politiques publiques. Ils ont ensuite participé aux travaux des 7^{es} Journées françaises de l'évaluation. Un certain nombre de réunions de *debriefing* ont ensuite eu lieu, avant la production de l'avis en juillet 2006.

Le travail a été organisé autour de trois grandes réflexions :

- Quelle est la place du citoyen dans l'évaluation ? Quel intérêt à voir son rôle se renforcer ?
- Quel pourrait être le rôle des citoyens tout au long du processus d'évaluation ?
- Quelles sont les conditions à remplir pour que les citoyens puissent occuper la place souhaitée ?

Dans leur rapport, les membres du groupe déclarent : « *Nous pensons donc que le rôle des citoyens dans l'évaluation n'est pas d'exercer un contre-pouvoir par rapport à ceux qui détiennent le pouvoir ; il est d'apporter un point de vue supplémentaire dans l'évaluation, au même titre que celui des élus, des gestionnaires, des experts et des autres acteurs, pour enrichir le processus de décision ultérieur.* » Pour mettre en œuvre cette recommandation, nous avons décidé entre autres d'associer des citoyens aux comités de pilotage.

Par ailleurs, les auteurs notent : « *Une évaluation plus citoyenne ne doit pas devenir une somme d'intérêts particuliers. Chaque citoyen pris isolément n'a qu'un angle de vue spécifique et ce n'est que « l'intelligence collective » des citoyens qui fonde une vision plus complète et plus complémentaire des politiques publiques.* »

Peut-être plus importante encore est la conclusion de ce document : « *Nous voudrions indiquer que nous ne proposons pas de mettre en place une « évaluation citoyenne » à côté d'une « évaluation d'experts ». Nous voulons même bannir ce terme d'« évaluation citoyenne ». Ce que nous voulons, c'est participer à l'évaluation des politiques publiques qui doit rester un seul processus, enrichi par la participation des citoyens.* » Ils conçoivent ainsi l'évaluation comme un ensemble cohérent et réfutent l'idée d'une évaluation parallèle effectuée par les citoyens. C'est le parti pris que nous avons retenu, en écartant notamment l'idée des jurys citoyens.

ENCADRÉ 8

L'expérimentation citoyenne : modalités de mise en œuvre

Objectif de l'expérimentation

Permettre l'expression d'un point de vue citoyen sur l'évaluation des politiques publiques

Mise en œuvre de l'expérimentation en 5 phases

1. Sélection des citoyens pour participer à l'expérimentation (avril et mai 2006)
2. Sensibilisation du groupe citoyen aux principales notions d'évaluation des politiques publiques
3. Participation du groupe aux travaux des 7^{es} Journées françaises de l'évaluation (JFE)
4. Réunions de débriefing après les 7^{es} JFE
5. Production d'un avis citoyen relatif à l'évaluation des politiques publiques (juillet 2006)

Lors des JFE, les citoyens ont participé à l'ensemble des tables rondes, des ateliers et agoras au même titre que les autres congressistes

Le groupe a structuré sa réflexion autour de 3 grandes interrogations

- Quelle est la place du citoyen dans l'évaluation ?
- Quel intérêt à voir ce rôle renforcé ?
- Quel pourrait être le rôle des citoyens tout au long du processus d'évaluation ?
- Quelles sont les conditions à remplir pour que les citoyens puissent occuper la place souhaitée ?

La méthode retenue pour associer les citoyens

De ces conclusions, il est ressorti qu'il était possible d'impliquer les citoyens dans le choix des thèmes d'évaluation. Cette option n'a cependant pas été retenue, car nous considérons qu'il s'agit d'une décision politique, à la main de l'exécutif. De plus, seuls les grands dispositifs ont vocation à être évalués.

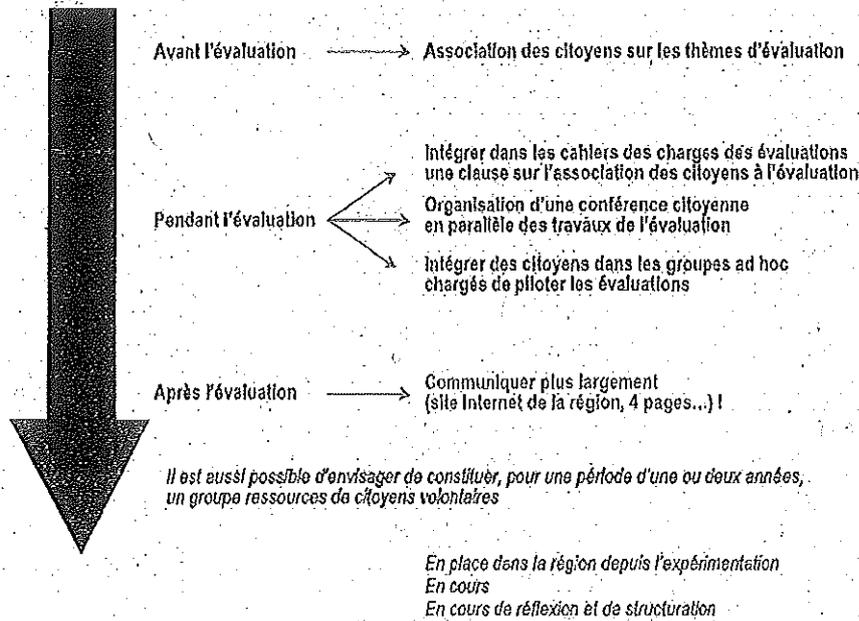
Au cours de la deuxième étape, celle de l'évaluation proprement dite, il a été décidé d'intégrer dans les cahiers des charges une clause sur l'association des citoyens (schéma 7). Le prestataire doit donc intégrer dans sa méthodologie le recueil du point de vue des citoyens. Généralement, cela se traduit par une enquête par téléphone. Pour l'heure, nous restons quelque peu déçus par ce manque d'originalité et d'initiatives. Nous avons aussi décidé de mettre en place des conférences citoyennes en parallèle de l'évaluation, et nous avons intégré depuis 2006 des citoyens dans les comités de pilotage *ad hoc*. D'un côté, ils apportent une vision différente et participent pleinement aux débats. De l'autre, au milieu d'une trentaine d'experts, il n'est pas simple de s'imposer. Pour éviter cela, ils sont réunis avant la première séance du comité pour mieux comprendre la politique, la logique d'action et les buts de l'évaluation.

Enfin, un travail a été entrepris sur la communication des résultats des évaluations. Les rapports sont tous disponibles, mais ils restent peu accessibles au grand public. C'est pourquoi nous essayons de les rendre moins complexes et de développer des outils de communication appropriés.

SCHÉMA 7

Quand et comment associer les citoyens à l'évaluation?

Les orientations retenues



La place des citoyens dans l'évaluation des politiques régionales a ainsi été introduite tout d'abord avec la constitution en 2006 du groupe composé de trente citoyens (comme on l'a vu plus haut). Il s'agissait là d'un premier pas vers une association plus étroite des citoyens, au même titre que leur inclusion dans les groupes *ad hoc*. Parmi les axes de développement, on peut citer la réflexion menée sur la communication des résultats de l'évaluation et l'évaluation en cours de la politique régionale en faveur de la démocratie participative.

Les enseignements de l'expérience rhônalpine

Nous avons véritablement ressenti un appétit citoyen pour l'évaluation des politiques publiques, comme l'a démontré l'expérimentation citoyenne de 2006. Les citoyens qui font partie des comités de pilotage sont pour l'instant choisis de manière systématique parmi les 30 membres du groupe de l'expérimentation citoyenne, car ils sont déjà sensibilisés aux questions d'évaluation.

La question de la représentativité des citoyens dans les instances a été largement abordée à cette occasion. La représentativité est déjà une réalité au sein de certaines instances comme le CESR. Cependant, au niveau de la représentation des citoyens organisés, nous constatons d'une part une certaine dérive *lobbyiste* et d'autre part d'une dérive *intuitu personae*, qui pousse certains à représenter leur personne avant de représenter leur groupe. De plus, nous observons que certaines catégories sont surreprésentées par rapport à d'autres. Au niveau de la représentation des citoyens non organisés, le risque de dérive *intuitu personae* est plus évident encore. Des questions se posent également concernant la constitution des échantillons.

Les citoyens rhônalpins ont montré un appétit certain et veulent être informés des résultats de l'évaluation (encadré 9). Cependant, la complexité des sujets rend difficile la communication. Tout reste à faire sur ce plan pour rendre lisibles et complets les rapports d'évaluation.

ENCADRÉ 9

Les enseignements de l'expérience rhônalpine

Appétit citoyen pour les évaluations de politiques publiques

- Succès de l'expérimentation citoyenne et des appels à candidatures pour participer aux différents groupes *ad hoc* constitués lors des évaluations
- Pré-requis nécessaires quant à la connaissance des politiques évaluées
- Une séance d'information et de formation spécifique

Représentativité citoyenne : un idéal hors de portée ?

- La représentativité des citoyens organisés (société civile organisée)
- Dérive lobbyiste et dérive *intuitu personae* ?
- Catégorie surreprésentée au détriment d'autres (demandeurs d'emplois...)

La représentativité des citoyens non organisés

- Modalités de constitution d'échantillons de citoyens pour les tirages au sort
- Risque de *intuitu personae* ?

Communication et diffusion des résultats des évaluations : tout reste à faire !

- La transparence à l'épreuve du débat politique
- Des sujets abrupts et complexes à rendre lisibles et concrets

3 QUESTIONS À... CÉCILE MISME

Une expérience d'évaluation de l'expérimentation du télétravail au sein du Département des Hauts-de-Seine

Pourriez-vous vous présenter ?

Je suis Chargée d'évaluation des politiques publiques au sein du Service Évaluation, Conseil et Appui à la Transformation (SCEAT) à la Direction de l'Audit, du Contrôle et de l'Évaluation des Politiques publiques (DACEP) au Département des Hauts-de-Seine depuis mars 2017. J'ai rejoint le département des Hauts-de-Seine en octobre 2008. Avant d'intégrer la DACEP, je travaillais à la Direction Famille, Enfance et Jeunesse.

Vous avez mené une évaluation sur l'expérimentation du télétravail au sein de votre collectivité, comment avez-vous procédé ?

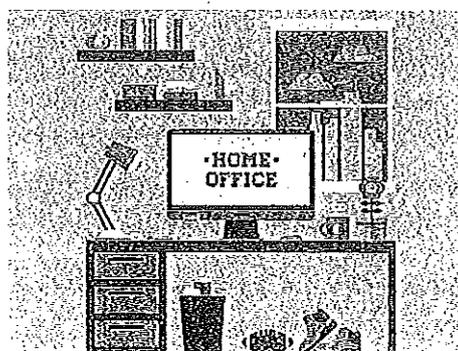
Au Département des Hauts-de-Seine, une expérimentation du télétravail a été lancée pour 100 agents entre fin 2017 et fin 2018. 85 agents ont effectivement télétravaillé dans le cadre de ce dispositif. L'expérimentation du télétravail s'effectuait selon les modalités suivantes : 1 jour de travail fixe avec *report à titre exceptionnel*, et 3 types de lieux étaient ouverts au télétravail : domicile, bureau de passage, tiers lieux bien définis.

L'évaluation de l'expérimentation a été conduite par trois chargées d'évaluation (pas à plein temps) sur 6 mois entre octobre 2017 et avril 2018 à la demande de la DRH. Elle poursuivait un double objectif : évaluer l'expérimentation du télétravail (ses conditions, ses modalités, les bénéfices pour les télétravailleurs) et formuler des préconisations dans la perspective d'une généralisation. La méthodologie a été co-construite avec la DRH qui était la direction commanditaire. De son côté, la DRH a aussi organisé des ateliers avec des télétravailleurs et des managers.

Nous avons opté pour une approche qualitative et globale à partir du triptyque : les télétravailleurs, leurs managers et leurs collègues. Pour cela,

nous avons mobilisé plusieurs méthodologies. Nous avons procédé à un examen des dossiers et des fiches de candidatures des agents retenus pour établir le profil type des télétravailleurs, à partir des informations remontées par le service informatique. Nous avons exploité les données sur la réservation des tiers lieux, ainsi qu'une analyse documentaire classique. Pour avoir l'avis de l'ensemble des agents, sur les modalités et conditions de l'expérimentation, un questionnaire quantitatif a été adressé à l'ensemble des agents. 680 agents ont répondu, soit 12 % de la collectivité.

Ce dispositif a été complété par des entretiens avec 10 télétravailleurs et 10 managers, choisis selon différents critères pour que le panel soit représentatif : pôle d'appartenance, catégorie, fonction d'encadrement, lieu de télétravail choisi, le genre, et pour les managers : leur niveau hiérarchique (responsable de service, directeurs, DGA) et le nombre d'agents en télétravail sous leur responsabilité. Nous avons prévu de les interroger deux mois après le démarrage de l'expérimentation puis quatre mois après sa fin. Les échéances de l'expérimentation ayant changé, nous n'avons pas pu mener la seconde vague d'entretiens. L'étude a été complétée par 5 entretiens collectifs dans 5 directions différentes avec des collègues de télé-travailleurs. ...



... Enfin, des entretiens de benchmark avec le Département des Yvelines, la Ville de Paris, Bordeaux Métropole et la Région Île-de-France ont été réalisés ainsi que des entretiens avec les directions supports : la DRH, la direction informatique. Et nous avons également réalisé un petit bilan carbone pour cerner l'impact de la diminution des déplacements des télétravailleurs en sollicitant en interne l'unité en charge des politiques environnementales.

Les enseignements sur le plan méthodologique : qu'est-ce qui a bien fonctionné ? Qu'est-ce qui a moins bien fonctionné ?

En positif, l'évaluation s'est déroulée de façon assez fluide ; nous n'avons pas eu de difficulté pour collecter les informations. On a eu un bon taux de réponses aux questionnaires et toutes les personnes sollicitées pour les entretiens ont

répondu favorablement.

L'intérêt de la méthodologie choisie était de croiser des éléments quantitatifs et qualitatifs, mais au final, l'évaluation a été très qualitative ; dans la restitution, nous avons beaucoup exploité ce qui ressortait des entretiens. Il s'est avéré difficile de quantifier l'impact en termes d'efficacité, et de bien être des agents. Or, il y avait une volonté d'avoir des données objectivées, chiffrées. Si c'était à refaire, en plus des entretiens, je préconiserais de compléter la démarche par un questionnaire complet auprès des télétravailleurs et des managers pour avoir davantage de données quantitatives.

Pour aller plus loin, vous pouvez contacter Cécile Misme à l'adresse mail suivante : cmisme@hauts-de-seine.fr

Magali Bencivenga – responsable du pôle Évaluation, conseil général des Bouches-du-Rhône

L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales

Quel est concrètement l'impact du développement de la démarche évaluative pour les collectivités locales ? Elle a, sans conteste, transformé les modes de gestion et de pilotage d'une action publique qui se modernise. Elle contraint les collectivités territoriales à s'ouvrir sur l'extérieur, qu'il s'agisse de mieux connaître les cultures d'autres institutions ou d'être au plus près des besoins des citoyens. Cette posture nouvelle participe d'une construction du savoir par l'action.

L'évaluation des politiques publiques, en France, illustre parfaitement la métaphore du verre à moitié plein et du verre à moitié vide. Du côté du verre à moitié vide, on regrette, pêle-mêle, que seules 57 % des collectivités interrogées affirment réaliser des évaluations (SFE/Spirit, 2007) ; que la démarche n'en finisse plus de chercher à s'enraciner dans le terreau national et que les experts, chercheurs et évaluateurs ne cessent de débattre sur les délimitations, positives ou négatives, de la notion. Du côté du verre à moitié plein, en revanche et en désordre, on se réjouit de la permanence de la thématique de l'évaluation dans le discours relatif à la modernisation de la gestion publique, signe d'une mutation profonde dans l'apprehension de l'action publique ; on se félicite que les collectivités locales soient de plus en plus nombreuses à créer des services, des directions et des missions en

charge de l'évaluation, et on estime que toute évaluation réalisée, aussi non académique soit-elle, pourvu qu'elle respecte quelques règles fondamentales, est une avancée vers la construction novatrice d'un « *savoir pour l'action* » (Lièvre, 2002, p. 13).

N'en déplaisent aux orthodoxes de l'évaluation, il me semble qu'il faut défendre l'idée que, plus qu'une méthode, l'évaluation est une certaine posture, un certain regard porté sur l'action publique. Un regard qui scrute tout à la fois les objectifs, les réponses, les besoins et les acteurs d'une politique et d'un territoire et qui s'inscrit dans une temporalité particulière, ne serait-ce que par la durée des missions. La posture évaluative est ainsi plutôt novatrice dans les cadres traditionnels de la « pensée logique » de l'administration locale : elle est à part.

Plus qu'un effet de mode, comme pourrait le suggérer – à tort ou à raison – l'actualité récente (avec la révision générale des politiques publiques, par exemple) ou plus ancienne (avec la Loi organique relative aux lois de finances, dite Lolf, du 1^{er} août 2001), la démarche évaluative atteste d'une transformation dans les modes de gestion et de pilotage des collectivités locales. Aussi, pour ancrer durablement la démarche, il importe de mettre en place un dispositif souple et adapté aux contraintes locales qui sache fuir le dogmatisme et user de pragmatisme.

Un outil de modernisation de la gestion publique locale

• Du système de pilotage au système de pilotage stratégique

Dans un environnement de plus en plus incertain et dans un contexte de raréfaction des ressources, il apparaît impératif pour les collectivités locales de disposer d'un système de pilotage stratégique global et performant.

L'objectif d'un système de pilotage est de fiabiliser les informations et de veiller à l'application des objectifs des élus et de la direction générale. Le système participe aussi au développement d'une culture de gestion et de management commune à l'ensemble des services et des directions. Son existence contribue à diminuer les zones de risque de toute nature qui pèsent sur la gestion locale, qu'il s'agisse du risque financier (maîtrise des équilibres et des coûts), du risque juridique (légalité des actes, respect des formes),

du risque externe (étude financière, juridique et sociale des satellites), du risque managérial (motivation des agents) ou du risque politique (respect des engagements et écoute sociale).

Traditionnellement, ce sont d'abord les logiques de contrôle interne et externe qui guident l'élaboration des outils mis en place et la culture de gestion diffusée dans les collectivités. La première s'articule autour de la normalisation des procédures de gestion et de la construction d'indicateurs de type opérationnel et s'attache à veiller au respect de la régularité. La seconde se concentre sur l'étude des relations (juridiques, financières...) entre l'institution et les organismes partenaires.

De nombreux éléments incitent aujourd'hui à l'enrichissement des systèmes existants pour qu'ils deviennent de véritables outils de pilotage stratégique au service des décideurs. L'évaluation des politiques publiques, par les fonctions qu'elle remplit, s'intègre dans cette démarche de modernisation.

Parmi les éléments qui poussent au développement de nouvelles formes de pilotage et en exceptant les évolutions de la réglementation, on peut citer : la diversification des missions dévolues aux collectivités locales, sous l'action conjuguée des effets de l'acte II de la décentralisation et de l'évolution des besoins sociaux dans un contexte de raréfaction des ressources. Ensuite, une attention toujours plus vive est portée, par les citoyens, à la qualité du service rendu. S'ajoute le leitmotiv de la transparence, de la concertation et de la participation, dans le cadre de la modernisation des services publics et de la réforme de l'État. Il se traduit, par exemple, par la revendication d'une plus grande participation des citoyens à la définition des choix publics et par le développement de formes plus ouvertes et contradictoires de décision.

L'action publique locale se trouve ainsi transformée, sous l'effet cumulé de l'introduction de la logique de projet (avec la détermination d'objectifs et de moyens pour les atteindre), du développement des partenariats et de la dynamique des territoires. Selon Hubert Hubrecht et Sylvain Mage (2003), la conception moderne de l'action publique locale induit de nouveaux modes de contrôle fondés non plus seulement sur la légalité mais aussi sur la pertinence, l'efficience ou l'efficacité des actions.

Le système de pilotage modernisé doit alors se structurer autour des thématiques de gestion (contrôle de l'activité, du coût, du respect des règles juridiques et comptables...), d'organisation (détection des dysfonctionnements de type organisationnel ou procédural), de prévention des risques (externes ou internes) et d'aide à la décision stratégique (segmentation stratégique en politiques publiques, définition et contrôle des objectifs...). Ainsi, l'évaluation menée dans le respect de la transparence, du pluralisme, de la rigueur et de l'indépendance est susceptible de constituer un des outils essentiels de la modernisation de la gestion locale. Elle satisfait aux attentes exprimées en la matière et peut être considérée comme faisant partie intégrante d'un système de pilotage devenu « stratégique », qui repose sur la complémentarité entre les référentiels et les outils issus de diverses démarches (analyse organisationnelle, audit, démarche qualité...).

• **Une démarche au service de la stratégie locale**

Inspirée des définitions normatives, et successives, de l'évaluation (notamment le décret du 18 novembre 1998 abrogeant celui du 22 janvier 1990, la circulaire du 28 novembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques ou les définitions de la Commission européenne), une des définitions opérationnelles présente la démarche comme un examen objectif et systématique de la manière dont les actions mises en œuvre par l'organisation répondent aux besoins sociaux et respectent les lois et réglementations, dont les ressources sont acquises, conservées et utilisées, et dont les objectifs sont atteints ou, éventuellement, méritent d'être modifiés. Ladite démarche offre aux dirigeants la possibilité de réfléchir sur les politiques déployées, de connaître le ressenti des bénéficiaires sur celles-ci et les besoins des citoyens.

À chacune des attentes exprimées par un système de pilotage ambitieux peut répondre une des fonctions de l'évaluation. Cette dernière recoupe les préoccupations économiques, politiques, managériales et sociales qui sous-tendent la modernisation du système.

En premier lieu, elle « donne de la valeur », produit du sens et des connaissances concernant l'objet évalué, dans une temporalité déliée des contraintes de l'urgence du quotidien. Selon le rapport parlementaire du 27 janvier

1999 sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, elle vise à « énoncer, sur une politique ou un programme spécifique, un jugement basé sur une information rigoureusement collectée et débouchant sur une réelle connaissance d'un phénomène ». Elle rend compte, et, si elle n'est pas réduite à un simple alibi pour les décideurs, elle peut constituer, dans le contexte actuel tendant à décrédibiliser les fondements traditionnels de l'action administrative, un instrument de légitimation de l'action publique. Elle contribue aussi à diminuer l'asymétrie informationnelle (Bordone, 2002) entre acteurs d'une même politique publique et revêt une dimension de dialogue, de négociation et d'apprentissage. Ensuite, elle aide la prise de décisions. *Ex ante*, elle permet d'identifier les problèmes et les cibles. *In itinere*, elle s'évertue à apprécier les choix opérés. *Ex post*, elle éclaire les choix faits et à venir.

Enfin, en encourageant la collectivité à être critique vis-à-vis de son action, elle crée les conditions d'une plus grande capacité d'anticipation et de prévention, limitant les risques de situations difficiles, et sert la réflexion stratégique locale.

Fuir le dogmatisme et user de pragmatisme

Une fois réfléchi, la démarche évaluative doit être intégrée à la culture locale. Ce qui repose non seulement sur une volonté et un engagement forts de la part de l'équipe dirigeante mais aussi sur la capacité de la collectivité à imaginer un mode d'intervention adapté à sa propre organisation et à son environnement. L'évaluation nécessite d'être « apprivoisée ». Dès lors, il s'agit moins de défendre une position dogmatique que de proposer une démarche pragmatique, c'est-à-dire progressive, souple, évolutive et systématisée. Organiser et implanter un système, certes modeste mais ambitieux et réactif, constitue un gage de succès du projet.

• Intégrer la démarche

Le dispositif d'évaluation est d'autant plus inspiré qu'il sait tirer partie des échecs – supposés ou réels – des expériences conduites au niveau national ou local et repérer les « bonnes pratiques ».

Pour organiser de façon efficace les modalités de mise en œuvre de la démarche au sein de la collectivité, l'une des

premières tâches consiste à recenser les principaux freins en matière d'évaluation des politiques publiques, à partir d'un travail documentaire (recherche de doctrines et d'expériences d'autres collectivités ou services de l'État). Une fois reconnus, ils constituent les écueils à éviter pour anticiper les éventuelles futures difficultés. À chaque frein repéré correspondent une ou plusieurs bonnes pratiques. Ainsi, l'une des difficultés rencontrées par l'évaluation réside dans la méconnaissance des finalités de l'exercice et dans la faible visibilité de la démarche. Les critiques émises à l'encontre de l'évaluation comme étant une sanction, ou encore la confusion et l'émoi engendrés par les notions de « performance » et de « culture du résultat » relèvent de ce cas de figure. Ce frein peut être levé, par exemple, en choisissant, dans un premier temps, de faire de l'évaluation un outil de gestion interne avant d'être un outil de débat public. Il faut aussi étayer la culture de l'évaluation, au sein de la collectivité, par des formations et par des communications avant, pendant et après la réalisation des missions.

Un autre reproche porte sur le décalage entre le temps de l'évaluation et celui de la décision. Une solution consiste à promouvoir des évaluations « sur mesure », dont le cahier des charges reformule et cible systématiquement la demande. Il est aussi nécessaire d'impliquer les élus dans le processus évaluatif et de veiller à faire partager une culture commune, qui intègre le temps de l'évaluation. La non-exploitation des résultats constitue une critique récurrente qui peut être dissipée en utilisant l'évaluation comme un facteur d'apprentissage organisationnel. Nous devons accepter que le processus évaluatif lui-même – et les obstacles qu'il rencontre – sont parfois plus riches d'enseignements que les résultats de l'évaluation. Dans les contraintes du quotidien, rares sont les opérations qui, comme les évaluations, permettent aux acteurs d'adopter une posture réflexive.

Enfin, les élus locaux sont parfois réticents à la démarche, considérant que la seule évaluation à laquelle ils doivent se soumettre est celle du vote des citoyens. Face à cela, il faut impliquer les élus et faire preuve de pédagogie, notamment en matière de commande d'évaluation. En outre, l'intégration de la fonction évaluative dans la gestion globale de la collectivité suppose que les acteurs

soient identifiés, que le cadre d'intervention soit défini, que la démarche soit formalisée, que la culture d'évaluation soit diffusée et que les évaluations soient elles-mêmes régulièrement évaluées – ce sont les méta-évaluations. Ce qui implique de clarifier et d'afficher le rôle et le positionnement de la fonction évaluative dans l'institution, de mettre en place des mécanismes régulateurs (instances de pilotage, instances scientifiques) ainsi que de définir et de formaliser le cadre d'intervention (à travers les programmes des missions, les procédures, les mécanismes de rétroaction...).

La création d'un pôle Évaluation des politiques publiques par le conseil général des Bouches-du-Rhône, en 2005, marque l'avènement d'une réflexion mûrie pendant près de trois ans. Cet affichage témoigne d'un engagement fort et volontaire de la collectivité. Ainsi, outre les documents relatifs, par exemple, aux modalités d'implantation de la démarche, produits par ce qui deviendra le pôle d'évaluation, la collectivité a affirmé, entre autres, au cours de séminaires de cadres et de façon récurrente, le nécessité de la « *mise en place d'une véritable démarche d'évaluation de [ses] politiques locales* » (« Le sens de notre action », document interne, juin 2003), ou encore que « *la démarche évaluative contribue à développer en interne des outils de gestion, des outils d'aide à la décision, des outils de management et de communication complémentaires à ceux mis en place par le contrôle de gestion "classique"* » (Stratégies concrètes, document interne, 2003).

• Systématiser la démarche

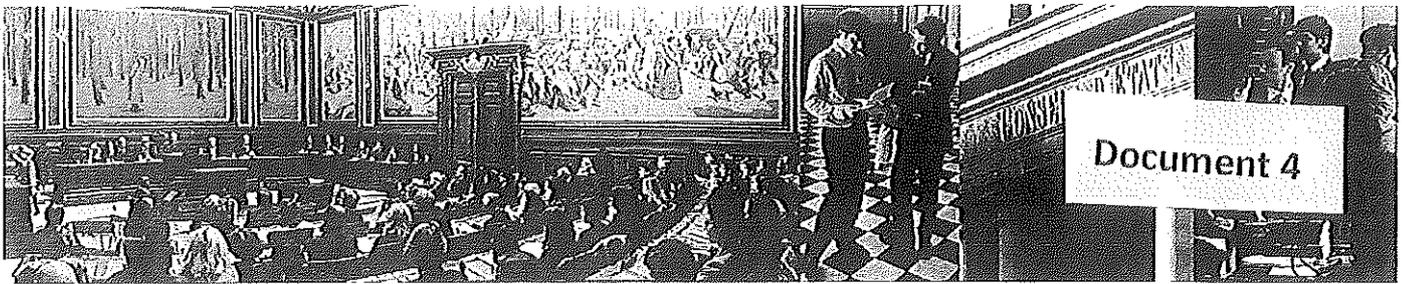
Une fois intégrée, il convient de formaliser et de systématiser la fonction évaluative dans un document (cadre de référence, protocole...) qui donne corps à la démarche. Celui-ci peut poser les principes d'action, rappeler les objectifs du travail évaluatif et les pratiques qui favorisent les bonnes conditions de réalisation d'une mission d'évaluation et d'appropriation de la démarche. Parmi ces pratiques, on relèvera la mise en place d'un dispositif léger et adaptable aux objectifs poursuivis par la mission ainsi que la mobilisation de ressources internes et externes ; celles-ci constituent des relais opérationnels et méthodologiques précieux pour la démarche et pour les modalités de son accompagnement.

Il est intéressant que le dispositif prévoie plusieurs niveaux d'évaluation possibles en fonction de la commande et du temps de réalisation imparti (par exemple, avec ou sans préconisations), qu'il détermine la composition et le rôle des comités de pilotage et qu'il précise les modalités de définition et de passation de la commande. En outre, il peut être complété par la constitution d'une « boîte à outils », contenant, par exemple, des modèles d'enquêtes, des trames d'analyses adaptables en fonction des missions et mobilisables autant que nécessaire, des données contextuelles générales, etc.

Le pôle Évaluation a élaboré un document intitulé « Protocole d'évaluation », qui sert de cadre de référence à la démarche et présente les principes d'action (objectifs, approche, déontologie, conditions d'une bonne évaluation), le dispositif (commande, acteurs) et la procédure d'évaluation des politiques publiques.

Le dispositif d'évaluation exposé dans le protocole souhaite tenir compte à la fois du contexte favorable et des freins, en prônant une démarche qui se veut souple, légère et systématique. Ainsi, ce document précise que *« l'organisation doit rester souple en fonction de l'environnement et des objectifs poursuivis. Il importe donc de faire de l'évaluation une démarche adaptable. (Cette souplesse doit permettre, par exemple, l'adaptation du cahier des charges au cours de l'évaluation.) »*.

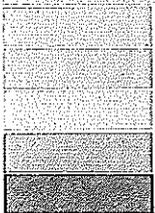
Par ailleurs, un programme de travail pluriannuel est élaboré par le pôle, puis validé par la direction générale. Il est susceptible d'être réorienté, le cas échéant, ou d'être doublé d'évaluations à la carte, en fonction des demandes ponctuelles et sous réserve de disponibilité de l'équipe (les externalisations n'étant, jusqu'à présent, envisagées que si elles sont partielles). Enfin, *« l'impulsion de l'évaluation peut provenir indifféremment du président, des élus, du DGS [Directeur général des services], des DGA [Directeurs généraux adjoints] et des directions ou services en fonction de demandes ponctuelles ou du programme pluriannuel »*. Mais il est prévu que son lancement relève du président du conseil général ou du directeur général des services, qui avalise l'évaluation en validant et en jugeant de l'opportunité de son lancement, au regard de la liste proposée en n-1 pour l'année n.



CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2020

Conduire et partager
l'évaluation
des politiques publiques



La
documentation
française

Première partie - Une évaluation des politiques publiques en progrès mais lacunaire

La place accordée à l'évaluation des politiques publiques est fortement corrélée à l'histoire et à l'organisation institutionnelle de chaque pays, ainsi qu'à l'approche culturelle et politique de l'intervention publique. En France, son institutionnalisation, plus tardive que dans les États d'Amérique et d'Europe du nord, a été d'abord poussée par des textes : la circulaire du 23 février 1989, relative au renouveau du service public, le décret du 18 novembre 1998, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et enfin la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Si cette institutionnalisation progressive a connu des coups d'arrêt, chacune de ses étapes a semé les ferments d'une culture de l'évaluation et en a diffusé les pratiques, comme en témoigne la création en 1999 de la Société française de l'évaluation (SFE).

L'évaluation des politiques publiques fait intervenir de multiples acteurs (Parlement, Cour des comptes, Conseil économique, social et environnemental, corps d'inspection, Insee et service statistique public, France stratégie, collectivités territoriales, universités, organismes de recherche, cabinets privés...), sans que la communauté évaluative soit réellement structurée. Comme dans de nombreux autres pays, le pouvoir exécutif garde un rôle prépondérant dans la commande d'évaluation. Les deux assemblées parlementaires s'appuient notamment sur la Cour des comptes, dont le rôle en matière d'évaluation s'est considérablement renforcé, et manifestent un intérêt croissant pour le recours à l'expertise académique, au moment où se confirme le développement d'une offre scientifique de grande qualité.

Dans les pays dont les pratiques évaluatives sont particulièrement avancées (États-Unis, Royaume-Uni, Suède, Allemagne), les chercheurs sont davantage présents dans l'administration. Le déroulement de la carrière académique, qui repose sur la publication de travaux reconnus par les pairs, peut se révéler difficile à concilier avec la réalisation d'études pour des commanditaires administratifs ou politiques, qui veulent disposer, souvent dans des délais contraints, d'un outil pratique d'amélioration de la politique évaluée.

Dans les collectivités territoriales, les pratiques évaluatives sont inégales et marquées par des discontinuités liées au contexte institutionnel. Les politiques décentralisées, et souvent partagées avec l'État, mettent en évidence la nécessité de développer des évaluations partenariales et de sensibiliser les associations d'élus à cette problématique.

Les données constituent la matière première de l'évaluation des politiques publiques. Par conséquent, l'Insee et les services statistiques ministériels (SSM) en sont des acteurs majeurs : ils produisent des résultats statistiques agrégeant les données selon des normes de qualité rigoureuses, leur apportant ainsi une valeur ajoutée substantielle, et réalisent des travaux évaluatifs. La France a accompli des avancées remarquables dans l'ouverture de l'accès aux données pour la recherche et l'évaluation. Les textes applicables permettent de recueillir, traiter et conserver les données à cette fin. Mais leur complexité et les délais de procédure liés au respect de la



confidentialité de la vie privée et du secret statistique demeurent des paramètres contraignants pour l'organisation des travaux d'évaluation.

La fiabilité de l'évaluation repose sur des exigences de crédibilité, de compétence, de pluralisme et de transparence que l'ensemble des acteurs prennent davantage en compte. Les différentes méthodes à la disposition des évaluateurs sont adaptables à une grande diversité de situations. Leur mise en œuvre est d'autant plus aisée qu'elle a été pensée et prévue dès la conception de la politique publique. Des progrès sensibles ont été accomplis dans l'association des parties prenantes (individus ou groupes concernés par l'action évaluée ou par l'évaluation elle-même). Au-delà des bénéficiaires directs et indirects de la politique, l'évaluation associe parfois les citoyens, en particulier à l'échelle locale.

L'évaluation des politiques publiques requiert des moyens humains, administratifs et financiers qui ne sont que rarement assurés de façon pérenne. Certains domaines de l'action publique, en particulier dans les matières régaliennes, semblent en outre rester à l'écart des développements de l'évaluation.

Si les pratiques évaluatives se sont diffusées en France, l'évaluation occupe une place encore insuffisante dans le débat et la décision publics. À cet égard, la démarche d'évaluation de la performance engagée par la LOLF n'a pas rempli toutes ses promesses. L'Assemblée nationale et le Sénat en ont bien identifié les limites et s'efforcent de mieux intégrer l'évaluation à l'examen des lois de finances. Les études d'impact qui doivent accompagner le dépôt de la plupart des projets de loi paraissent également perfectibles, comme le montrent des travaux universitaires, un référé de la Cour des comptes de juin 2018 relatif aux études d'impact dans les ministères sociaux et un récent rapport du CESE.

Le temps de l'action politique et le temps nécessaire à l'évaluation ne sont pas toujours compatibles : l'un est marqué par la vitesse et l'urgence, l'autre n'est pas compressible à l'infini, eu égard aux exigences méthodologiques de la démarche évaluative. Les décideurs publics peuvent en outre éprouver des réticences à l'égard de l'évaluation, en ce qu'elle peut comporter un risque d'appréciation négative sur la politique conduite. L'instauration du quinquennat, la succession des élections présidentielle et législatives et le fait majoritaire rendent par ailleurs difficile la réalisation d'évaluations *ex ante* approfondies sur des points d'un programme validé par les électeurs.

La publication des résultats de l'évaluation apparaît comme une condition de sa transparence et de son partage. Pourtant, tous les travaux à visée évaluative ne sont pas publiés. De nombreux acteurs de l'évaluation accomplissent néanmoins des efforts importants afin de favoriser l'appropriation de leurs travaux par un public plus large. L'exploitation des évaluations pour éclairer la délibération et la décision paraît encore insuffisante. Mais la faible prise en compte à court terme des conclusions des évaluations ne doit pas occulter les effets de ces dernières à long terme, sur les pratiques des acteurs et leurs représentations et en termes de capitalisation des connaissances.



Deuxième partie - Pour une évaluation des politiques publiques assumée et partagée

L'évaluation d'une politique publique, aussi rigoureuse soit-elle, n'a pas vocation à prescrire des décisions. Celles-ci incombent *in fine*, aux responsables politiques, qui doivent prendre en compte de nombreux autres paramètres. Plusieurs recommandations peuvent cependant être formulées afin de mieux intégrer l'évaluation aux processus de délibération et de décision pour renforcer la qualité, l'efficacité et la légitimité de l'action publique.

- Se donner les moyens et l'ambition de mieux évaluer

Il convient tout d'abord de se donner les moyens d'une évaluation des politiques publiques pleinement légitime, ce qui ne repose pas seulement sur des considérations institutionnelles, mais aussi sur des exigences de fiabilité et de crédibilité. À cet égard, le développement de la commande parlementaire peut favoriser la démocratisation de l'évaluation, en faisant du Parlement un médiateur entre l'expertise et les citoyens. Cette implication renforcée du Parlement dans la commande d'évaluations implique de disposer des compétences nécessaires à la définition du champ des évaluations commandées, des objectifs assignés aux travaux et au suivi des études.

La préservation des capacités de production et d'exploitation des données constitue un enjeu majeur pour le déploiement d'une évaluation fiable. Les données des collectivités territoriales doivent être davantage prises en compte pour améliorer les conditions d'évaluation des politiques publiques qu'elles partagent avec l'État. Les services statistiques gagneraient à expliquer encore davantage les modalités de production des statistiques, afin de permettre au public d'en identifier l'origine et d'en apprécier la fiabilité. Si le nombre des évaluations conduites en France a atteint un niveau satisfaisant, l'amélioration de notre dispositif national d'évaluation des politiques publiques nécessite une sanctuarisation des moyens financiers et humains consacrés à cette fonction.

Les commanditaires publics d'évaluations doivent pouvoir disposer des compétences nécessaires à l'élaboration de cahiers des charges et, lorsque leurs services sont associés aux travaux, à la pratique des études. Le développement de compétences internes en matière d'évaluation doit donc être recherché, au sein de l'État comme des collectivités territoriales. La création d'un centre de recherche de haut niveau au sein de l'école nationale d'administration et l'ouverture aux élus de modules de formation peuvent y contribuer. La sphère administrative et le monde académique doivent davantage combiner leurs pratiques évaluatives, comme la Cour des comptes a commencé à le faire, en associant fréquemment à ses travaux des acteurs académiques et des spécialistes des données. Le développement d'allers-retours entre le monde universitaire et la sphère administrative doit être favorisé, à l'exemple de ce qui a été mis en place aux États-Unis.

La construction d'un espace d'échange entre les multiples acteurs de l'évaluation permettrait de développer une dynamique d'ensemble et d'offrir plusieurs fonctions d'intérêt commun, telles que l'animation du réseau des évaluateurs, l'organisation de canaux d'échange sur les bonnes pratiques, l'appui technique



et méthodologique à la commande et à la conduite des travaux d'évaluation, l'identification des points faibles et des secteurs appelant un renforcement des évaluations ou des travaux prioritaires et le recensement des travaux.

L'évaluation des politiques publiques conduites dans les collectivités territoriales et dans les départements et collectivités d'outre-mer suppose également une coopération des différents acteurs intéressés. En amont des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, la conduite d'évaluations *ex ante* partagées mérite une attention particulière. L'évaluation des politiques décentralisées appelle une amélioration de la production et de l'accessibilité des données locales et un développement des compétences d'appui à l'évaluation de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

L'évaluation ne saurait en outre en rester à une approche exclusivement comptable ou quantitative. L'usage de la statistique doit, en fonction des questions évaluatives posées, être complété par des analyses qualitatives. La dimension pluridisciplinaire des évaluations peut également être enrichie par les comparaisons internationales.

- Renforcer le cycle vertueux de l'évaluation

Pour être praticable et utilisable, l'évaluation doit être adaptée aux enjeux de la politique étudiée et au contexte dans lequel elle s'inscrit. Une approche pratique semble préférable à toute forme d'orthodoxie dans son organisation et sa conduite, pour peu que certaines exigences soient respectées. L'anticipation constitue ainsi une condition de la bonne réalisation de l'évaluation. Pour optimiser le processus évaluatif, il importe d'explicitier les objectifs de la politique publique, de prévoir les évaluations dès la conception d'une politique et de cibler ce que l'on veut évaluer. Cette anticipation doit également porter sur le financement et sur la collecte des données utiles. L'élaboration d'un guide pratique sur les conditions et modalités d'accès aux données nécessaires paraît de nature à faciliter et sécuriser les travaux d'évaluation.

Le bilan mitigé des études d'impact appelle plusieurs améliorations de nature à en renforcer l'utilité pour le Parlement comme pour les administrations. De façon générale, les études d'impact doivent notamment intégrer une revue de littérature portant sur les travaux d'évaluation déjà réalisés. Les études d'impact sur les textes présentant les enjeux les plus importants doivent répondre à des exigences renforcées, telles qu'une concertation préalable à la saisine du Conseil d'État, entre les services ministériels, les commissions parlementaires compétentes, la Cour des comptes, le CESE et France stratégie, afin d'explicitier les objectifs du texte et d'identifier ses indicateurs de suivi. Elles doivent en outre être mises à jour après l'adoption définitive de la loi.

Les objectifs et la méthodologie de l'évaluation doivent être adaptés au temps et aux données disponibles, en ayant conscience des limites qui peuvent en résulter. La crédibilité de l'évaluation, quel que soit l'opérateur choisi (laboratoire universitaire, corps d'inspection, administration publique ou partenaire privé) appelle la constitution d'une structure collective (comité de pilotage, comité scientifique, comité d'orientation ou comité d'accompagnement), chargée d'en valider le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges, méthodologie) et les

procédures. Cette structure doit également veiller à prévenir les conflits d'intérêts, l'évaluation des politiques publiques pouvant être un enjeu d'influence.

L'évaluation doit prendre en compte l'expertise technique et administrative, pour évaluer notamment les conditions de mise en œuvre de la politique évaluée (moyens financiers et humains, méthodes, circuits de décision...) qui ont pu déterminer sa réussite ou son échec. L'impératif de crédibilité et de confiance doit conduire à associer les citoyens et les bénéficiaires des politiques publiques à leur évaluation, aux côtés des responsables de leur mise en œuvre et des experts, selon des modalités adaptées à chaque situation.

- Utiliser les évaluations dans la délibération démocratique et dans l'action publique

Pour apporter une valeur ajoutée, l'évaluation ne doit pas seulement caractériser les effets des politiques publiques, mais permettre d'en comprendre les mécanismes. Elle ne doit pas seulement pointer ce qui ne fonctionne pas, mais indiquer ce qui ressort de positif, souligner les enseignements qui peuvent éclairer la poursuite de l'action publique, enfin, favoriser l'assimilation de ses acquis par le plus grand nombre.

Afin de faciliter l'appropriation des travaux d'évaluation par les responsables publics, il est souhaitable de formuler de façon claire et pratique les conclusions ou recommandations, le cas échéant sous la forme de *scénarii* explicitant leurs atouts et inconvénients respectifs. Ces conclusions ne doivent pas s'adresser uniquement aux décideurs de premier rang, mais aussi aux personnes en charge de la mise en œuvre de la politique évaluée.

L'objectif d'évaluation de la performance initialement recherché par la LOLF doit conduire à donner toute sa portée à la répartition des indicateurs en deux catégories : pour les responsables politiques et pour les gestionnaires, de façon à renforcer leur utilité pour l'évaluation des politiques publiques, en procédant à échéance régulière à leur examen au niveau politique pertinent.

L'évaluation paraît d'autant plus utile qu'elle s'inscrit dans le temps long. L'organisation de cycles d'évaluations sur les politiques de très long terme et l'identification des secteurs stratégiques appelant des évaluations suivies dans la durée sont ainsi souhaitables. Le recours à l'expérimentation peut être utilement développé avant toute généralisation d'un dispositif d'ampleur. Il semble en outre nécessaire de faciliter l'évaluation des programmes politiques à l'initiative de leurs concepteurs lors des principales échéances électorales.

Il importe d'assurer de façon publique, structurée et plus systématique le suivi des réponses apportées aux conclusions issues des évaluations, à l'exemple de la pratique de la Cour des comptes, qui consacre chaque année une partie de son rapport public au suivi de ses recommandations.

L'évaluation des politiques publiques doit être davantage articulée avec la prospective, car elle peut produire des connaissances essentielles à la préparation de l'avenir, *a fortiori* face à des enjeux de long terme tels que le réchauffement climatique, la bioéthique ou le vieillissement démographique. Si certaines structures combinent



occasionnellement des travaux d'évaluation et d'anticipation, la capacité de l'État à articuler les travaux d'évaluation et d'anticipation nécessaires à la définition des politiques publiques jugées prioritaires pourrait s'appuyer sur l'expertise de France stratégie.

Enfin, pour nourrir le débat public, il paraît indispensable que les évaluations soient publiées, le cas échéant après un court délai permettant à l'autorité politique commanditaire d'en prendre connaissance, et que l'accès à leur contenu soit facilité. Cela requiert un important effort de pédagogie et d'intermédiation, qui doit rendre l'évaluation intelligible et présenter en toute transparence son organisation et son processus. Il est en outre fortement souhaitable de capitaliser dans la durée les évaluations réalisées en les rendant accessibles dans leur ensemble. Les travaux d'évaluation et leurs synthèses doivent à cette fin être davantage mis en valeur sur le site internet de chaque administration.



EVALUER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les collectivités locales interviennent dans des champs de plus en plus étendus, depuis les services publics de la vie quotidienne jusqu'aux politiques les plus complexes. Faire face à ces nouveaux enjeux financiers exige des collectivités des outils de connaissance, de prévision et d'action appropriés. L'évaluation va ainsi de pair avec la montée en puissance et la complexité des politiques publiques locales.

? Définition

La conception de l'évaluation fait l'objet d'âpres débats car la définition peut différer selon les contextes institutionnels dans lesquels elle s'exerce. C'est avant tout un mode de questionnement, une démarche d'analyse de l'action publique. Elle s'attache à expliciter la mise en œuvre de l'action publique, sous ses différentes formes, et les relations entre les objectifs, les moyens et les résultats de cette action. C'est un outil de connaissance au service de l'action.

Le décret du 18 novembre 1998 donne une définition de cette notion.

L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre, qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers, et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques.

L'évaluation est donc à distinguer du contrôle qui s'attache à vérifier la régularité et la conformité à la norme juridique et débouche sur une sanction. Cependant, ces deux notions peuvent s'associer car le contrôle contribue de son côté à améliorer la performance et l'évaluation a aussi pour finalité d'attester la validité des dispositifs mis en place.

Elle est aussi complémentaire du contrôle interne et du contrôle externe car tous deux s'attachent à mesurer l'économie, l'efficacité et l'efficacités de la politique menée. L'évaluation vient compléter leurs analyses en explicitant les raisons du succès ou de l'échec, en identifiant les effets, en mettant à jour les mécanismes de l'action publique.



Caractéristiques

Toutes les définitions de l'évaluation convergent autour du triptyque « Objectifs, moyens, résultats ». Ainsi, l'évaluation permet d'apprécier si une politique publique est :

- **Efficace** : elle évalue le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats de l'action publique.
- **Efficace** : elle mesure les résultats obtenus au regard des objectifs et met en évidence les rapports de causalité entre les objectifs, implicites et explicites, et les effets réels des actions publiques.
- **Cohérente** dans sa conception et dans son déploiement. La cohérence *interne* vise l'adéquation entre les objectifs assignés à une politique et les moyens qui lui sont alloués. La cohérence *externe* désigne l'adéquation entre l'action évaluée et d'autres politiques.
- **Pertinente** : l'adéquation entre les objectifs explicites d'une politique et les besoins ou les problèmes qu'elle est supposée résoudre.

La temporalité de l'évaluation. Quel est le moment le plus opportun pour évaluer une politique publique ?

- L'évaluation peut être *prospective*, c'est-à-dire *ex ante* à l'élaboration du programme.

Dans ce cas, elle peut être rapprochée de l'étude d'impact car elle a pour objectif d'évaluer a priori les effets. Cette méthode permet de :

- ✓ Formuler un diagnostic de départ,
- ✓ Prévoir l'adéquation aux besoins du programme envisagé,
- ✓ Définir les référentiels et les outils de mesure qui permettront d'apprécier le degré de réalisation des objectifs.

◦ L'évaluation peut être *concomitante*, c'est-à-dire *parallèle* à l'action.

Elle apporte un diagnostic d'étape sur les premières phases de réalisation d'un programme. Elle est en liaison étroite avec le dispositif de pilotage de l'action et permet de définir les réorientations nécessaires pour une réussite optimale.

◦ L'évaluation peut être *rétrospective*, c'est-à-dire *ex post*, *récapitulative* ou *finale*.

Elle vise à mesurer les impacts globaux d'un programme étudié jusqu'à son achèvement mais il est rare que la politique publique soit totalement achevée. Il s'agit souvent de la clôture d'une étape de la politique définie. Le caractère rétrospectif est plus ou moins affirmé, selon la période de temps nécessaire pour apprécier la politique évaluée.



Conditions de mise en œuvre

Pour mesurer l'efficacité, il est recommandé de se doter d'un système d'information (cf. Fiche *Optimiser les systèmes d'information*), voire d'un contrôle de gestion capable d'identifier les moyens alloués à l'action que l'on souhaite évaluer (cf. Fiche *Instaurer un contrôle de gestion*).

Pour évaluer l'efficacité, il est souhaitable que les objectifs soient exprimés clairement, et se prêtent à la quantification (cf. Fiche *Définir les objectifs stratégiques et opérationnels*).

Chaque collectivité peut mettre en œuvre une démarche d'évaluation périodique et par politique publique. Pour cela, il est conseillé de prévoir :

- Une commande d'évaluation de l'exécutif et une restitution de celle-ci à l'exécutif ;
- Eventuellement, un comité scientifique composé d'experts extérieurs à la collectivité désignés par l'exécutif, qui émet un avis sur la méthodologie proposée et sur la qualité du document rendu ;
- La conduite de l'évaluation, en étroite association avec les services concernés, en recourant à une personne ressource de la collectivité ou à un intervenant extérieur.

Le succès de l'évaluation tient à :

- La capacité et à la volonté des décideurs de poser des questions difficiles ;
- L'indépendance et à l'objectivité des évaluateurs ;
- La crédibilité des méthodes ;
- La patience à attendre l'achèvement d'un mode d'apprentissage collectif.



Avantages

Les évaluations remplissent une pluralité de fonctions.

- ✓ L'évaluation a une dimension cognitive.

Elle donne aux acteurs des éléments de connaissance sur les actions publiques auxquelles ils participent. Ainsi, elle permet de *comprendre* et d'*éclairer* le processus de mise en œuvre et d'obtention de ces effets.

- ✓ L'évaluation a une finalité normative.

Elle vise à *formuler un jugement de valeur* sur les politiques publiques analysées.

- ✓ L'évaluation a une finalité instrumentale.

L'évaluation permet *de mesurer*, ou du moins d'apprécier le plus objectivement possible, les effets d'une politique publique sur la collectivité. Elle permet ainsi de mieux maîtriser l'action et de l'adapter à la gestion.

La question des finalités renvoie à la question du **commanditaire** ou du **destinataire**. Il peut s'agir de l'exécutif, de l'assemblée délibérante, des agents de la collectivité, de l'opinion publique, des usagers, des utilisateurs des services publics ou contribuables, ou bien encore du législateur ou de la commission européenne.

En relation avec ses missions, les apports de l'évaluation sont multiples pour les collectivités qui la mettent en place. L'évaluation permet ainsi de :

- **Rendre des comptes** aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenu et ainsi permettre d'éviter les fautes ;
- **Améliorer la gestion des services** et répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions ;
- **Aider à une bonne identification des besoins** et préparer les décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la réorientation d'une politique ;
- **Contribuer à la formation et à la motivation** des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent.



Précautions

◦ La diversité et l'ambiguïté des objectifs.

Les actions publiques locales ne se présentent pas toujours sous la forme de politiques explicitement formulées et clairement finalisées. Une grande partie de l'action des collectivités locales s'exprime sous la forme de fournitures de services, pour lesquels les indicateurs de la qualité du service rendu priment sur la formulation d'objectifs : entretenir la voirie, tenir l'état-civil, collecter les ordures ménagères. Ce mode d'intervention se prête aisément à des mesures de performance, sans pour autant donner lieu à la formulation d'objectifs stratégiques. L'évaluation doit *s'accommoder du flou des objectifs, ou de la juxtaposition d'objectifs issus de compromis et de négociations, et de systèmes d'action hétérogènes.*

◦ Distinguer les fonctions de contrôle et d'évaluation.

Les missions de contrôle et d'évaluation ne doivent pas être confiées aux mêmes personnes car ce sont deux notions différentes qui n'utilisent pas les mêmes procédures et n'appellent pas les mêmes exigences

◦ Le recueil et le traitement de l'information peuvent constituer une difficulté.

L'évaluation a besoin de *données financières, physiques, statistiques, issues d'un dispositif d'information permettant une mesure de l'activité du système administratif* qui sert de support à l'action. Ces données sont indispensables pour apprécier les moyens mis en œuvre et établir des comparaisons dans le temps et dans l'espace. Les objectifs opérationnels doivent être assortis d'indicateurs de mesure. L'évaluation se heurte souvent à la difficulté de réunir l'information pertinente, chacun des acteurs ne maîtrisant qu'une partie du dispositif. Or, l'information doit être homogène et fiable. Il ne peut y avoir d'évaluation sans *un système d'information* et de mesure capable de rendre compte de l'atteinte des objectifs fixés. (cf. *Fiche Optimiser les systèmes d'information.*) Ce suivi des activités, des moyens et des coûts peut être permanent ou, au contraire, spécifiquement recueilli pour l'évaluation.

◦ La diversité de la notion de résultats.

La notion de « *résultat* » de l'action publique auquel l'évaluation fait référence recouvre des réalités fort différentes selon que l'on considère les seules activités administratives ou les effets sur la société des actions publiques.

✓ Les *réalisations* ou *produits* correspondent à l'activité administrative courante : consommation des crédits, produits et services offerts. Ces questions relèvent du contrôle de gestion. Ces données sont le plus souvent insuffisantes pour l'analyse de l'efficacité.

✓ Les *résultats* correspondent aux changements induits par l'activité analysée et qui permettent de s'assurer que l'objectif a été atteint.

◦ La diversité des effets.

Les effets sont les conséquences de l'action publique qui ne résultent pas nécessairement de ses objectifs. Les effets sont de plusieurs types. Ils peuvent être induits, indirects, prévus ou non, positifs ou négatifs. L'évaluation consiste aussi à identifier les effets propres de la politique, en faisant l'impasse sur les facteurs qui ont pu influencer sur les résultats constatés, tels que les effets d'aubaine.

◦ L'évaluation d'actions partenariales.

Les politiques locales sont souvent menées dans le cadre de partenariat. Or, en présence d'une politique conduite par une pluralité d'acteurs, l'évaluation rencontre différents types de difficultés.

✓ *Formuler un jugement global à partir de niveaux de légitimité différents.* La complexité du champ, l'hétérogénéité des acteurs concernés, l'emboîtement des échelons de décision. L'articulation entre les différents niveaux est rendue possible par la définition d'une pluralité d'objectifs.

✓ *Rendre compte à chacun des intervenants de sa propre contribution.* L'identification de référentiels de l'action publique pertinents, variables selon le niveau de décision concerné, afin de rapporter les résultats aux objectifs de chaque acteur. Il peut être utile de fragmenter les politiques autant que faire se peut pour rendre visible les activités.

◦ **Le changement culturel**

L'évaluation vient bousculer un certain nombre de représentations qu'ont les élus et les décideurs de leur responsabilité politique et de gestion. L'évaluation cristallise beaucoup d'appréhensions quant à la proximité voire l'empiètement réciproque de l'expertise et du politique. Cependant, l'évaluation permet d'aider les élus à la décision, elle est gage de transparence et de pertinence de l'utilisation des deniers publics. L'évaluation ne doit pas être assimilée à des opérations exceptionnelles et douloureuses, mobilisant des savoirs pointus. Elle a vocation à animer les pratiques et les discours quotidiens de la gestion. Sa place se trouve entre le politique et l'administratif.

◦ **L'indicateur ne doit pas être le seul critère d'évaluation.**

Il ne faut pas se focaliser sur les indicateurs car cela pourrait engendrer un effet premier de la classe en se fixant exclusivement sur un indicateur à suivre et pas assez sur la mise en œuvre d'un programme dans les services. En outre, il peut y avoir des services qui participent à la performance sans agir directement au niveau des indicateurs. Il faut par conséquent préférer une évaluation en fonction de la gestion, du management des ressources humaines, en utilisant différents critères de qualité pertinents.

Le design thinking comme outil de l'évaluation participative

Définition

Technique de l'innovation, le design thinking cherche à synthétiser la pensée analytique et la pensée intuitive. Issu du marketing, ce processus de co-créativité, qui implique des retours de l'utilisateur final, commence à être de plus en plus mobilisé dans les collectivités territoriales pionnières.

Avantages

En effet, ce processus de co-construction basé sur l'« expertise d'usage » ou « expérience utilisateur », peut servir 4 finalités principales (cf CR du séminaire CODIAL de Nantes métropole) :

- Analyser les usages en impliquant l'utilisateur pour transformer l'action publique, (ré)interroger la pertinence des politiques publiques et des services mis en place au regard des pratiques,
- Conduire le changement : le travail autour des usages permet la rencontre d'acteurs qui ne dialoguent pas toujours entre eux et qui n'ont pas forcément la même manière de voir un projet. La confrontation des besoins et attentes autour d'un même dispositif permet de générer propositions et innovations communes.
- Représenter graphiquement une complexité : le design, par un travail sur la forme et la représentation (exemple : mise en forme graphique de parcours d'usage) permet de mettre en évidence des interactions ou des situations complexes et transversales.
- Prototyper de nouveaux projets et services : l'élaboration de modèles que l'on peut essayer avec les utilisateurs avant toute mise en œuvre (prototype) permet de se projeter et de donner une forme concrète aux solutions.

Le design thinking cherche à interroger une multiplicité et une diversité d'usage de la part de l'ensemble des parties-prenantes, usagers comme agents par le biais de l'observation, la construction interactive faisant appel à la créativité, au ressenti et au vécu des participants. Avec l'appui d'agences et/ou d'écoles de design, cette méthode propose une appréhension visuelle et sensorielle des problématiques : mise en scène

des lieux, prototypage autour de maquettes, de scénarios illustrés, de vidéos, représentation graphique....

Ainsi le design thinking s'avère particulièrement adapté pour l'évaluation de dispositifs ayant une existence « physique » matérielle ou immatérielle : bibliothèque, médiathèque, MDPH, mairie de quartier ou applications dématérialisées (intranet, extranet...).

Enfin, les méthodes issues du design peuvent être utiles aux différents moments du cycle d'une politique publique et/ou d'un projet, par exemple :

- au moment du diagnostic pour formaliser un état des lieux des usages,
- après un diagnostic pour passer à la recherche de solutions,
- dans une impasse pour décadrer et chercher de nouvelles orientations,
- pour améliorer un projet en cours en interrogeant l'utilisateur,

Inconvénients

Ces techniques nécessitent un vrai savoir – faire et sont le plus souvent externalisées. Elles sont donc généralement coûteuses. Elles ne s'appliquent pas à toutes les problématiques.

Mobilisables en fonction de l'objectif de l'évaluation et la nature de l'objet étudié, les méthodes du design sont complémentaires des méthodes classiques afin de prendre en compte l'utilisateur le plus en amont possible pour améliorer de façon pragmatique la qualité du service public.

Pour aller plus loin

Pour un premier aperçu des démarches menées à Nantes, voir le dossier documentaire « design des usages, usages du design » réalisé 2016. Il vise à rendre compte des démarches de dialogue citoyen conduites avec l'appui du design depuis 2010 par la Ville de Nantes et la Métropole et livre la synthèse des enseignements : pourquoi solliciter le design ? À quel moment ? Quels sont ses apports ? Y a-t-il des préalables ?

4. L'évaluation est plus technique que politique.

1. Une technicité à la fois valorisée et enfermante.

L'évaluation est généralement perçue comme très technique, avec son arsenal méthodologique. L'évaluation est identifiée comme un domaine réservé aux experts. Dans plusieurs collectivités, on nous raconte la même trajectoire, celle d'une évaluation qui était auparavant dans sa tour d'ivoire, le fait de chercheurs, qui travaillent sur le temps long, sans incidence concrète sur le pilotage de l'action publique. On nous raconte l'histoire d'un rapprochement des fonctions évaluations et des directions métiers. Il n'en demeure pas moins que la SFE, par exemple, vue par les uns et les autres comme la référence normative en matière d'évaluation, garde cette image d'« aristocratie », un peu déconnectée des réalités du terrain.

Extrait d'un entretien avec le responsable d'une mission qui pilote actuellement trois évaluations pour son service

« Il faut lever certains fantasmes autour de l'évaluation. Trop souvent dans l'imaginaire collectif, elle est réservée à des scientifiques. Pour moi, la SFE ce sont des chercheurs et des scientifiques qui réfléchissent entre eux et qui n'ont aucune vision métier. Ils vont discuter pendant 4 heures de ce qu'est une cohorte représentative. Mais par rapport à mon métier et à mes attentes, ça ne m'apporte rien. (...) Ma directrice, à chaque fois que je lui parle d'évaluation, elle est presque un peu réticente. OK mais derrière il faut qu'on mette en place nos politiques. Il faut rendre plus accessible le monde de l'évaluation aux directions métiers. (...) Il faut une vision plus grand public de l'évaluation. »

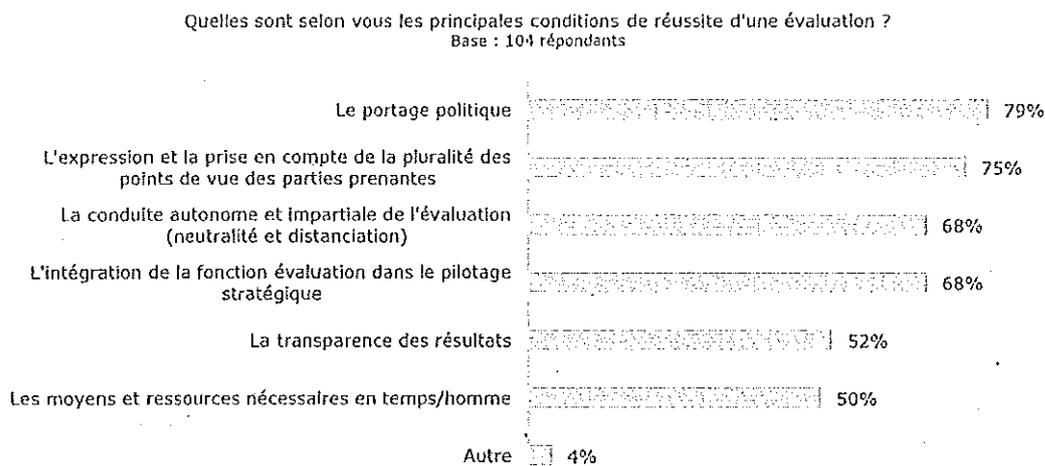
La technicité est ce que l'on attend d'un service évaluation, et en même temps ce qu'on lui reproche : rester sur ces seules étapes méthodologiques. Les compétences des chargés de mission évaluation sont valorisées par les directions métiers. Ces gardiens de la méthode ont un rôle jugé essentiel : rigueur des méthodologies employées (quelle taille d'échantillon ? Comment s'assurer de sa représentativité ? Comment passer du simple résumé de ce que disent les acteurs à une vraie analyse ?), capacité à choisir les prestataires, appui à la formulation des « questions évaluatives », ... Tel directeur métier nous explique par exemple très bien s'entendre avec le service évaluation, et regrette dans le même temps que celui-ci n'intervienne que partiellement finalement, au seul moment de l'écriture du cahier des charges, et de la définition de la méthodologie. Le pilotage de la mission est ensuite réalisé par la direction métier. Le chargé évaluation ne sert alors plus à grand-chose, estime-t-il. Il faudrait que le chargé évaluation ait davantage que ce rôle strictement méthodologique, sans pour autant que le directeur métier ne sache vraiment lui dessiner d'autres fonctions.

Quand technicité est par ailleurs perçue comme excès de technicité, les directeurs métier, DGS ou élus, attribuent à l'évaluation des politiques publiques un travers « technocrate ». Ce que l'on critique de l'évaluation des politiques publiques c'est ce repli sur la dimension technique, cette incapacité à bien communiquer. Le reproche est rarement fait en revanche d'une incapacité à prendre en considération des problématiques métiers. A l'inverse, dans les collectivités rencontrées, les chargés de mission évaluation et services évaluation semblent relativement proches du métier.

2. Les élus trouvent difficilement leur place dans le processus évaluatif.

a. « Il ne faut pas que les élus se mêlent trop d'évaluation ».

Dans l'enquête quantitative, c'est la quasi-unanimité : 79% des répondants estiment que le portage politique est une des principales conditions de réussite d'une évaluation.



Et pourtant ... Les techniciens de l'évaluation ont ce discours paradoxal qui consiste d'un côté à appeler de leurs vœux l'impulsion politique (on ne peut pas développer, d'après eux, de pratiques évaluatives dignes de ce nom sans soutien politique) ; d'un autre côté l'association des élus est présentée comme une difficulté ou un point de vigilance. Avoir des élus qui sont trop partie prenante d'une évaluation c'est aussi risquer de perdre l'indépendance et la neutralité de l'évaluation. Tout se passe comme si, dans les pratiques évaluatives actuelles, évaluation des politiques publiques et politique étaient antinomiques. **L'évaluation serait de l'ordre de l'objectivité, et la politique (l'activité des élus) serait de l'ordre de la subjectivité.** C'est une idée que l'on retrouve tour à tour chez les techniciens et chez les élus. Un élu confie dans un de nos entretiens que « la politique ne rencontre pas toujours la science ». Dans une autre collectivité, un chargé de mission évaluation estime qu'« il ne faut pas que les élus se mêlent trop d'évaluation. Ils doivent impulser, exiger. Mais de fait le rôle d'un élu ce n'est pas d'être objectif, c'est d'être subjectif, d'impulser une politique. C'est difficile d'être juge et partie. » Et pour l'élu en charge des politiques publiques, quand il y en a un, tout se passe comme s'il devait se travestir en technicien, devenir « hybride », laisser de côté son « moi politique ».

b. Les collectivités les plus avancées sont aussi celles qui ont une impulsion politique forte et/ou savent associer le politique.

Par ailleurs, les collectivités qui ont une fonction évaluation relativement installée, avec des ressources budgétaires, des compétences, un programme pluriannuel, sont celles qui ont un soutien politique important, dans la durée. Elles ont également une majorité politique reconduite sur plusieurs mandats. On nous explique ainsi par exemple le rôle du Président d'une collectivité locale très structurée sur le plan des pratiques évaluatives : « C'est vraiment chez lui cette idée d'introduire cette culture de l'évaluation dans l'ensemble de la [collectivité], autant chez les élus que dans les services. C'est vraiment quelque chose de chevillé chez lui. Il veut que cela se fasse aussi avec l'université. Il veut que ça soit sur un niveau élevé. Qu'il y ait vraiment une pensée de l'évaluation, une programmation, que ça tire vers le haut les politiques publiques, et qu'on rende compte. » Il s'agit dans ce cas-là d'une Région, et il est intéressant de voir comment cette ambition politique autour de l'évaluation s'intrique avec les compétences régionales (l'enseignement universitaire et la recherche) et la question de l'attractivité du territoire (territoire d'excellence).

Dans les collectivités qui associent le plus les élus, ils sont associés aux différentes étapes :

- La définition du programme d'évaluation (que va-t-on évaluer dans les prochains mois/années ?) ;
- Le pilotage de la mission (choix du prestataire, présence aux comités de pilotage, participation aux grandes orientations de la mission) ;
- La prise en charge des résultats de l'évaluation et les arbitrages (sur la base des recommandations issues de l'évaluation) ;
- La communication des résultats (quels résultats diffuse-t-on ? Sous quelle forme ? Et, à qui ?).

c. L'association des élus se fait souvent a minima.

Mais dans la plupart des collectivités rencontrées (7 sur 11) l'association des élus se fait a minima. Ils sont rarement à l'origine des demandes d'évaluation, et sont peu actifs dans la démarche (leur présence au comité de pilotage n'est pas systématique). **Ils sont associés au moment où les résultats leur sont présentés et parfois seulement au gré d'une discussion avec le technicien métier. On ne prend pas les choses sous l'angle évaluation mais sous l'angle métier.** Un directeur métier nous explique ainsi : « L'évaluation est plus un outil qu'une fin en soi. Avec l' élu on parlera par exemple de tel dispositif. Est-ce que ça fonctionne ou pas ? Tiens, d'ailleurs l'évaluation de [nom du cabinet extérieur] dit que ... »

Les commandes d'évaluation par les élus sont rares. Plusieurs sont toutefois citées par les collectivités rencontrées : dans le cas d'un projet majeur du programme politique par exemple, ou encore la question des retombées économiques d'une manifestation, ou encore le bilan d'un schéma laissé par un élu comme héritage de son mandat (il présentait un changement de majorité). Ces demandes sont ponctuelles, exprimées avec force. Dans deux cas sur trois, elles sont pensées en dehors du cadre d'une programmation pluriannuelle. **Elles sont conjoncturelles et ne font pas partie d'une politique structurelle d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'un intérêt politique ad hoc.**

3. La communication des résultats, un enjeu à l'unanimité

C'est un des points marquants de notre terrain, qui marque certainement une inflexion dans les pratiques de l'évaluation des politiques publiques. La question de la communication des résultats devient un enjeu central des pratiques évaluatives. Elle est déjà un enjeu, de l'avis de tous, mais elle est encore très peu travaillée.

a. La mobilisation des citoyens dans l'espace et le débat publics est une des préoccupations premières des élus des collectivités locales.

Cela apparaît dans nos entretiens comme un des enjeux clés des élus. Le très fort taux d'abstention aux élections, la montée des extrémismes, la remise en question des politiques publiques, de l'efficacité de gestion de l'Etat et des collectivités, sont autant de dangers pour la classe politique française. Le modèle habituel de l'élu qui sait tout, et dont le seul mode d'évaluation et de plébiscite est l'élection, est fortement remis en question, nous explique une responsable de l'évaluation. **Pour elle, l'évaluation des politiques publiques est un levier pour faire de la politique autrement, pour faire participer les citoyens au débat public, pour leur rendre compte.** Dans de nombreux entretiens, cette question de la participation des habitants a été évoquée, par un biais ou par un autre, pour certains faisant de l'évaluation des politiques publiques un levier, pour d'autres mettant en avant d'autres outils (comme le design de services).

Extrait d'un entretien avec la responsable d'un service évaluation, placée auprès du DGS

« Il y a une crise d'autorité [des élus]. L'élu doit justifier aujourd'hui. Je trouve très intéressant par l'évaluation de savoir reconnaître ses erreurs : 'On n'a pas atteint ces objectifs. Il n'y a pas eu assez de monde. Ou bien ceux qui en ont bénéficié n'étaient pas les premiers visés'. **Il ne faut plus être dans le modèle de l'élu qui n'a pas de compte à rendre. Cette démarche est attendue des citoyens.** »

Dans certaines collectivités, c'est même cette démarche d'ouverture vers l'utilisateur qui a fait émerger la fonction d'évaluation des politiques publiques. Un Directeur Général Adjoint qui vient de créer une fonction d'évaluation dans sa direction explique : « si on se dit que l'on doit mettre au premier rang la question de la qualité dans la relation à l'utilisateur, il faut avoir quelques billes à montrer et démontrer à l'utilisateur. »

b. Aucune collectivité rencontrée n'a vraiment travaillé la communication des résultats des évaluations avec les citoyens.

Pour autant, si la communication avec les habitants est mise en avant comme un enjeu et un moteur de l'évaluation des politiques publiques, les résultats ne sont aujourd'hui quasiment jamais communiqués. **Il n'y a pas de politique structurée de communication des résultats des évaluations.**

Le premier stade d'association des citoyens est l'interview des usagers dans le cadre des évaluations, pour mieux connaître leurs besoins, mesurer leur satisfaction, recueillir leur avis. C'est considéré par les collectivités comme une première avancée, par rapport à leurs pratiques pré-évaluatives. Cette dimension, quand elle est intégrée aux méthodologies des missions d'évaluation, est ce qui différencie, selon les techniciens, le simple bilan d'activité de l'évaluation : on cherche à mesurer un impact sur les usagers, et une satisfaction des usagers. Les résultats de l'enquête quantitative invitent cependant à relativiser l'importance de ces pratiques dans les évaluations menées par les collectivités locales. Dix répondants seulement (sur 104) nous indiquent consulter les usagers dans la phase de collecte des données, pour ce qui est des évaluations externes (entretiens, questionnaires, ...).

La participation des usagers au comité de pilotage de l'évaluation est développée dans quelques collectivités, et sur certaines thématiques. Dans l'enquête quantitative, cela ne concernerait que 8 répondants sur 104. Dans notre panel, nous n'avons pas eu d'exemple de cette forme d'association des usagers.

La diffusion des résultats n'est pas plus développée. Dans l'enquête par questionnaire menée par le CNFPT, seuls 17 répondants disent être passés par cette étape (sur 104 répondants). Dans notre panel, rares sont également les évaluations qui ont donné lieu à une publication auprès du grand public. Quand cela est fait, l'exercice s'apparente davantage à un exercice de communication sur la politique publique (faire savoir au citoyen ce que fait la collectivité pour eux, communiquer sous forme de « baromètre ») qu'à un exposé complexe des tenants et aboutissants des recommandations du cabinet, ou qu'à l'exposé d'un questionnement politique.

Pourquoi cette communication est-elle aujourd'hui si peu développée ? Souvent les techniciens et les élus expliquent ne pas avoir eu le temps de le travailler, ou être à un stade encore trop peu avancé de leur démarche d'évaluation des politiques publiques (ils en sont à développer l'appétence des directions métier pour les évaluations, à se professionnaliser sur les méthodes, ...). La communication c'est ce qui vient après. Si on a passé trop vite à cette étape, cela pourrait mettre en péril le développement de la démarche d'évaluation dans la collectivité, nous explique une chargée de mission évaluation. Pour elle, la transparence n'est pas le premier objectif. Elle ne veut pas que cela empêche la dimension critique de l'évaluation. **Si l'on sait que tout va être transparent dans les résultats, on serait moins enclin à la sincérité de l'exercice.**

Extrait d'un entretien avec une responsable évaluation

« La transparence peut faire partie de l'évaluation. On n'en fait pas cependant un préalable indispensable. Ça ne veut pas dire qu'on ne le fera pas, mais ce n'est pas ... derrière ça, il y a un peu la crainte ... On ne veut pas que sous prétexte de rendre transparent, cela nous amène à édulcorer des résultats. »

Finalement, dans les collectivités rencontrées, quand l'évaluation a une fonction première d'amélioration des politiques publiques, de pilotage des services, alors l'enjeu est interne, difficile à communiquer « en l'état » au citoyen. On discerne dans les collectivités les prémices d'une réflexion construite sur la question de la communication des résultats : à qui ? Comment ? Pour quoi faire ? Il s'agit bien là d'un sujet à part entière de la démarche d'évaluation des politiques publiques, mais il est encore peu investi par les collectivités.

c. Des pratiques intéressantes en matière de communication avec les élus

La communication avec les élus est davantage travaillée dans les collectivités locales rencontrées. Les évaluations sont restituées à l'élu en charge de la politique ou du dispositif. Elles le sont parfois également en commission thématique. Dans un cas étudié, le Président a souhaité à chaque plénière de l'Assemblée présenter en quelques minutes les résultats d'une évaluation terminée.

Pour autant, il y a une réelle insatisfaction quant à la manière de communiquer les résultats. Les techniciens de l'évaluation regrettent le peu d'échos que les évaluations trouvent chez les élus, au moment de la présentation des résultats. C'est souvent une de leurs pistes d'amélioration : mieux raconter l'évaluation, pour entraîner une plus grande attention des élus en direction des pratiques d'évaluation.

d. Beaucoup d'interlocuteurs appellent de leurs vœux une « médiatisation », « scénarisation », « éditorialisation » des résultats.

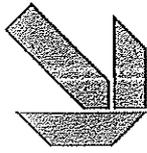
C'est une problématique commune, un point récurrent dans nos entretiens, quel que soit le degré de développement des pratiques d'évaluation, et quel que soit le type de collectivités. Les techniciens de l'évaluation comme les directions métiers comme les Directions Générales des Services souhaitent s'attaquer à la narration des évaluations. Il y a pour eux plusieurs leviers : parler moins de méthode et entrer directement dans le vif du sujet, développer des formats de restitution plus ludiques, travailler des supports plus visuels avec une large part à l'infographie. **L'évaluation doit sortir de « sa cuisine ». Elle doit raconter les politiques publiques, mettre en scène des débats politiques. Elle doit, au moment de la communication des résultats, sortir du langage technique pour adopter un langage politique.** L'élu et le citoyen interviendraient ainsi au moment de la prise en charge des résultats. Les techniciens et directions métier se chargent de l'amont : établir des résultats solides, avec neutralité.

« Il y a une sorte de médiatisation qui s'impose de ces données. On parlait de culture [de l'évaluation]. Cela nécessite de modifier de façon assez sensible la façon dont ces analyses sont présentées. Il y a toute une dimension autour de l'infographie qui devient de plus en plus importante si on veut faire partager l'information. Dans cette évolution de l'évaluation, il faut une façon d'accrocher les élus. Il faut ouvrir cette perspective, que cela leur permette d'alimenter la discussion avec électeurs. » (DGS)

« Il faut arriver à rendre lisible une évaluation. On perd la bataille si on n'arrive pas à montrer [ce que cela apporte]. Au bout d'un moment on tend [trop] vers l'expertise. (...) Il y a une nécessaire pédagogie sinon on perd les gens. C'est là où il faut trouver un subtil équilibre. C'est comme expliquer sa thèse en 3 min, expliquer avec des mots simples, alors qu'on a fait le truc le plus en détail. **L'évaluation en 3 minutes : le truc essentiel, le message clé qui va passer sur l'évaluation et qui ne sera pas trop techno, trop cuisine, politique vraiment.** » (Directeur évaluation)

« On a encore tendance à présenter ça [les résultats des évaluations] selon la méthodologie que l'on a employée. Mais tout ça, pour eux [les élus], c'est du latin. L'intérêt c'est d'aller sur les préconisations, en les remettant à un niveau politique. **Il faut un énorme travail de remâchage et de repolitisation des résultats de l'évaluation.** Ce serait de ne pas présenter les résultats de l'évaluation, mais l'appropriation par la collectivité des résultats d'une évaluation. Il y a un nécessaire travail d'appropriation par la collectivité et en langage politique. **Car présenté comme ça, brut, les élus en prennent connaissance mais ça ne leur parle pas.** » (Cellule évaluation d'une direction métier)

Je m'en aperçois dans démarche de prospective territoriale aujourd'hui. L'éditorialisation, la scénarisation de la prospective va être déterminante, Il faudrait presque la même chose sur l'évaluation : la scénarisation, l'éditorialisation. Il n'y a rien de plus frustrant que d'avoir une bonne évaluation qui ne soit pas bien connue et qui reste sur une étagère. **La dimension communication des évaluations est déterminante. Elle est encore sous-estimée par les commanditaires et par les cabinets.** » (Responsable d'un service évaluation)



LA MÉTHODE D'ÉVALUATION

3 FINALITÉS POUR L'ÉVALUATION

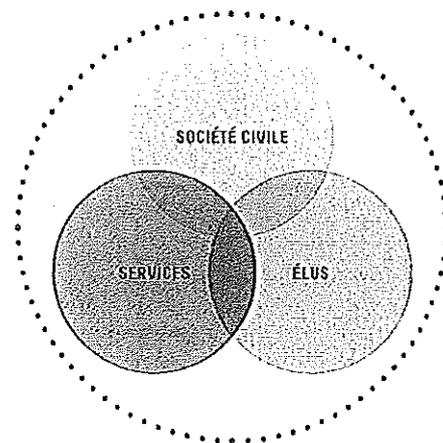
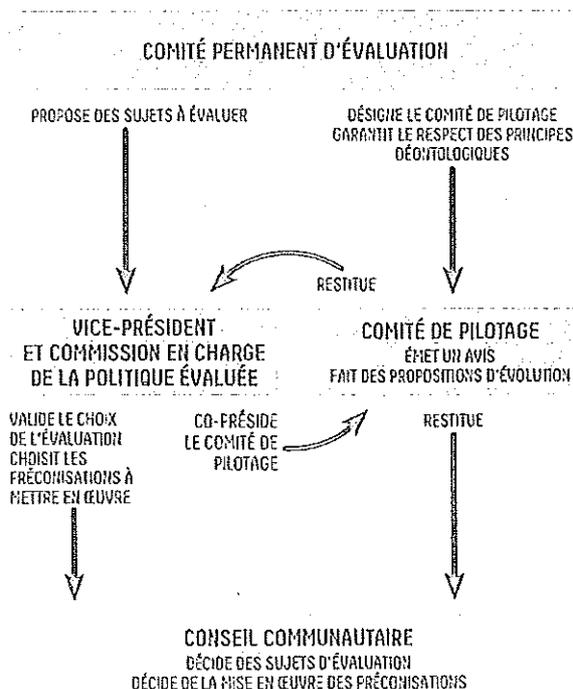
1. Une finalité déontologique : rendre compte auprès des responsables politiques et des citoyens.
2. Une finalité gestionnaire : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières pour améliorer la gestion des services chargés de mettre en œuvre la politique publique.
3. Une finalité décisionnelle : outil au service de la décision, l'évaluation propose mais ne décide pas. Le choix du sujet, en amont, et la transformation des préconisations en plan d'actions, en aval, sont de la responsabilité des instances politiques de la Métro (conseil communautaire et commissions thématiques).

LE COMITÉ PERMANENT D'ÉVALUATION

Le comité permanent d'évaluation anime la démarche globale d'évaluation à La Métro.

Il propose un programme d'évaluation pluriannuel. Il est garant du respect des principes déontologiques et du processus général d'évaluation. Il est pluraliste, composé d'élus, de représentants de la société civile et de services de La Métro.

À CHAQUE INSTANCE, UN RÔLE BIEN DÉFINI

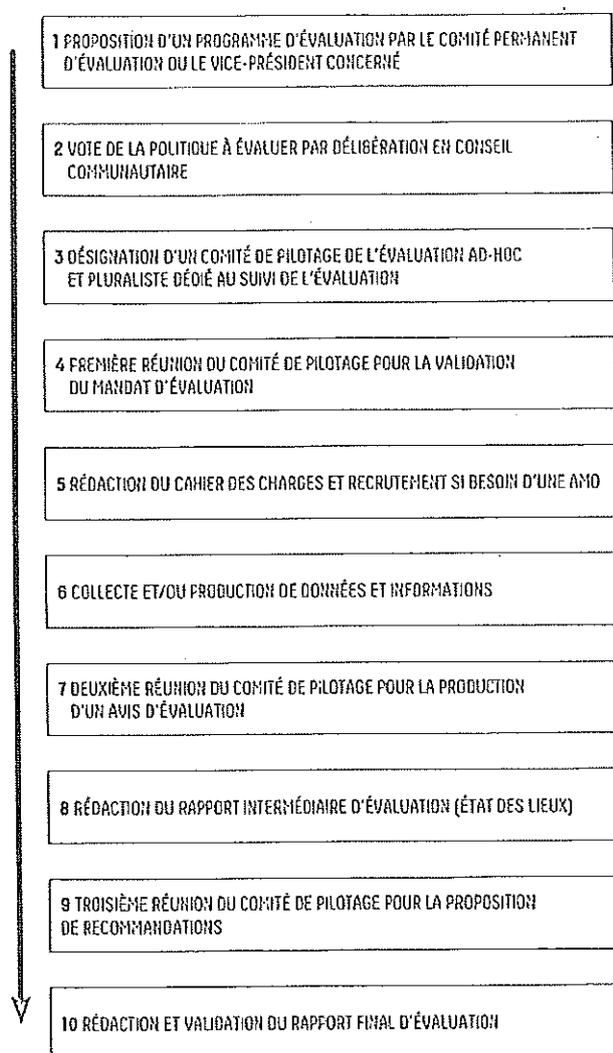


La composition du comité permanent d'évaluation

- Le vice-président en charge des finances et de l'évaluation des politiques publiques, qui préside ce comité.
- Les deux co-présidents de la commission «finances et évaluation des politiques publiques»
- Le représentant de la Métro à la Société Française de l'Évaluation.
- Un représentant par groupe politique de la Métro.
- Deux membres du conseil de développement, sur proposition de son Président.
- Deux experts indépendants désignés par le Président de la Métro.
- Deux représentants des services de la collectivité.

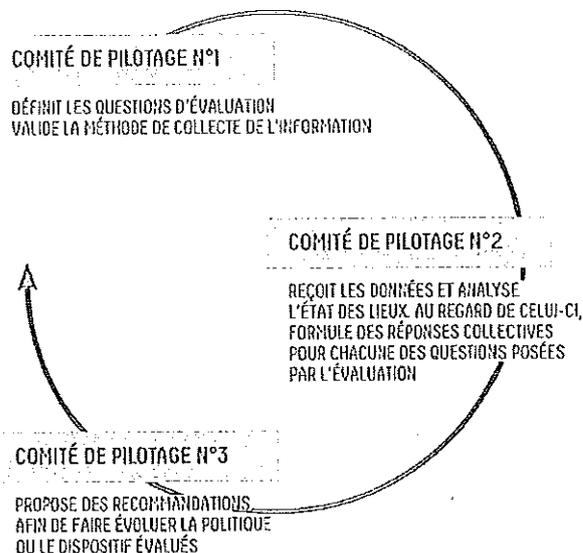
LES ÉTAPES TYPES D'UNE ÉVALUATION

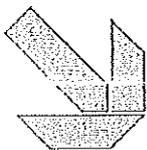
Le schéma ci-dessous présente le déroulement-typa d'une évaluation, la démarche s'ajustant dans le temps et dans ses formes selon la nature du sujet.



LE COMITÉ DE PILOTAGE

Chaque évaluation a son propre comité de pilotage. Le choix de la Métro est de conduire des évaluations pluralistes, avec l'ensemble des parties prenantes d'une politique. Chaque comité est composé d'élus, de techniciens et de citoyens.





CHARTRE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'ÉVALUATION

L'ÉVALUATION VISE À PRODUIRE DES CONNAISSANCES SUR LES ACTIONS PUBLIQUES, NOTAMMENT QUANT À LEURS EFFETS, DANS LE DOUBLE BUT DE PERMETTRE AUX CITOYENS D'EN APPRÉCIER LA VALEUR ET D'AIDER LES DÉCIDEURS À EN AMÉLIORER LA PERTINENCE, L'EFFICACITÉ, L'EFFICIENCE, LA COHÉRENCE ET LES IMPACTS.

L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement.

Ainsi définis, les enjeux de l'évaluation des politiques et programmes publics dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général. C'est pour cela qu'elle doit s'exercer dans un cadre institutionnel explicite et que sa pratique doit être régie par des principes spécifiques.

Les membres de la SFE déclarent adhérer aux principes de la « Charte de l'évaluation », s'engagent à les appliquer en tenant compte des contextes particuliers rencontrés et à promouvoir la charte tant dans leur milieu professionnel qu'auprès des personnes et institutions concernées par l'évaluation et la délibération publique.

PRINCIPES DE L'ÉVALUATION EN FRANCE

PLURALITÉ

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée.

Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit - chaque fois que possible - par l'association des différentes

parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

DISTANCIATION

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.

Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

COMPÉTENCE

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en œuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

RESPECT DES PERSONNES

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées.

Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

TRANSPARENCE

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.

La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

OPPORTUNITÉ

Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de – et organisée afin de – produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

RESPONSABILITÉ

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation. Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

POURQUOI LA CHARTE ?

L'évaluation des actions publiques revêt des formes diverses, tant par ses méthodes que par la manière dont elle s'insère dans le système d'action. Elle peut être interne ou externe. Elle peut être réalisée ex ante, concomitante ou ex-post. Cette diversité reflète celle des enjeux et des contextes dans lesquels elle s'inscrit, à côté d'autres pratiques telles que l'étude, la recherche, l'expertise, l'inspection ou l'audit. De ce fait, les conclusions, jugements et recommandations produits par les évaluations n'ont pas tous la même portée ni le même statut dans le débat public.

Depuis son origine, la SFE a accueilli tous ceux qui participent à ces pratiques. Tout en reconnaissant cette diversité, elle promeut les formes d'évaluation les plus à même de faire de l'évaluation une composante des organisations publiques et de

la vie démocratique. C'est l'objet de la Charte adoptée en 2003 et actualisée en 2006. Cette Charte s'adresse aux personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel, qu'ils soient commanditaires, évaluateurs ou membres d'instances de pilotage.

Cette Charte combine plusieurs fonctions. Éducative, elle attire l'attention sur les enjeux et les problèmes. Indicative, elle guide la recherche de solutions. Incitative, elle n'a pas choisi la voie de la prescription.

La Charte est un guide de principes généraux, largement reconnu dans le milieu professionnel. Elle invite à s'y conformer. Elle ne méconnaît pas les possibles contradictions entre ces principes, dans certaines circonstances. Elle aide à prévenir les difficultés qui surgissent souvent en cours d'évaluation faute d'avoir clarifié au départ les questions de principe et de déontologie.

SYNTHESE

La mise en œuvre de beaucoup de politiques publiques associe aujourd'hui l'État et les collectivités territoriales selon des modalités de plus en plus imbriquées qui rendent difficile l'identification de compétences exclusives voire même de « blocs de compétences ». La multiplication des contrats de toute nature entre le niveau national et les échelons locaux caractérise cette complexification de l'action publique.

Or, ces politiques partenariales, pourtant au cœur de l'action publique, apparaissent encore comme le parent pauvre de l'évaluation. L'État, historiquement, mobilise des moyens significatifs pour évaluer ses politiques, de même que bon nombre de grandes collectivités territoriales se sont attachées, plus récemment, à structurer l'évaluation des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi. Mais si chaque acteur intervient dans son domaine de compétence propre, la pratique d'une évaluation partagée entre, d'une part, l'État et, d'autre part, les collectivités apparaît, en creux, comme un manque tant au niveau national que territorial. Nombre des interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent même que la situation s'est dégradée au cours des dernières années pour des raisons que les réorganisations récentes tant des conseils régionaux, que des services déconcentrés de l'État ne suffisent pas à expliquer.

Le développement de l'évaluation des politiques partagées renvoie à un triple enjeu :

- *un enjeu d'efficience* : l'évaluation des politiques initiées par l'État au niveau national et dont l'effectivité est liée à leur déclinaison territoriale a pour vocation première de s'assurer que les acteurs locaux sont en capacité d'accompagner des réformes dont la réussite dépend largement de leur mobilisation (par exemple, la semaine de 4,5 jours à l'école, le plan pauvreté, la lutte contre le chômage...).
- *un enjeu de gouvernance* : l'évaluation des politiques décentralisées sera d'autant plus légitime qu'elle ne résultera pas d'une initiative unilatérale de l'État mais associera étroitement les collectivités territoriales considérées comme acteur et pas seulement objet de la démarche, évolution incontournable dans un contexte marqué par une mise en œuvre de plus en plus différenciée de l'action publique sur les territoires. Construire ensemble les éléments qui permettront d'objectiver les données qui serviront de base à l'évaluation, c'est déjà créer les conditions d'un dialogue confiant entre l'État et les collectivités territoriales.
- *un enjeu démocratique* : évaluer ensemble une politique impliquant différents partenaires sur un territoire, c'est permettre aux citoyens qui ont du mal à identifier les responsabilités de chacun d'appréhender les effets de l'action publique locale de façon globale et concrète.

Le présent rapport est organisé autour de trois questions qui en structurent le contenu.

1) Quels sont les facteurs qui sont de nature à favoriser le développement des évaluations de politiques partagées ?

Un certain nombre d'obligations d'évaluation de politiques ou de dispositifs sont prévues par la loi soit ex ante (études d'impact des projets d'origine législative ou réglementaire), soit ex post (fonds européens, politique de la ville, expérimentations, bilan de certaines réformes...). La contrainte, si elle peut avoir des effets positifs comme l'acculturation aux logiques d'évaluation, n'est pas sans générer des ambiguïtés : le suivi de ces obligations est très inégal, les exercices menés peuvent apparaître formels et relever davantage de la justification des actions financées que d'une véritable démarche d'évaluation, les collectivités territoriales ne sont pas systématiquement associées à l'évaluation des dispositifs qui les concernent. S'il

importe de créer les conditions d'une meilleure effectivité des obligations existantes, une multiplication de ces dernières ne constitue pas la meilleure façon de mieux structurer l'évaluation des politiques publiques.

En revanche, une approche plus partenariale est privilégiée. Elle repose sur la définition de programmes d'évaluation des politiques publiques dans des instances associant l'État et les collectivités territoriales au niveau national (dans le cadre de la conférence nationale des territoires) ou local (via les conférences territoriales de l'action publique) et l'intégration, dès leur négociation, de dispositifs d'évaluation dans les contrats les plus structurants, les conventions territoriales d'exercice des compétences et les expérimentations. Il ne s'agit, toutefois, pas seulement d'évaluer davantage, mais aussi de mieux évaluer.

2) Comment garantir le caractère partenarial de l'évaluation des politiques partagées ?

Mener des évaluations partagées implique de se doter d'outils communs pour observer le contexte et les résultats de l'action publique puis pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de la démarche.

Il importe, d'abord, de restaurer des systèmes d'observation territoriale et de construire « un bien commun statistique » entre l'État et les collectivités territoriales. À cet égard, le confortement de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale ainsi que la mise en place sur les territoires d'outils d'observation partagés constituent d'indispensables préalables. La création récente de l'ANCT et son organisation dans les territoires doit aussi pouvoir utilement y contribuer.

La formalisation d'éléments de méthode communs est également indispensable à la mise en place d'une évaluation partagée. Les évaluations dont les référentiels ne sont pas co-construits et sont imposés de l'extérieur sont subies plus que portées par les intéressés. Il s'agira d'élaborer des références et une méthodologie communes (définition du périmètre des politiques qui seront évaluées, critères retenus, identification des acteurs à associer, principes méthodologiques...) qui permettront de prendre en compte les enjeux et contraintes de chaque acteur.

Ce cadrage préalable ne peut résulter de la seule initiative de l'État. Il doit être élaboré conjointement avec l'ensemble des acteurs qui seront impliqués et fixer les principes qui vont garantir le caractère partagé de la démarche : recentrage sur les politiques publiques et les projets, approche quantitative et qualitative, définition concertée des périmètres pertinents, modalités d'association de l'État, des collectivités mais aussi le cas échéant des citoyens et des autres acteurs au suivi et à la mise en œuvre de chaque étape de l'évaluation. Pour évaluer plus et mieux, il importe, enfin, que les partenaires concernés aient à la fois la conviction que cette démarche est utile et disposent des moyens de la concrétiser.

3) Quelles sont les ressources disponibles tant au niveau national que territorial pour évaluer les politiques partagées ?

La mise en place d'un dispositif d'évaluation partagée implique que soient mieux identifiées et sollicitées les expertises disponibles tant au niveau national, que sur les territoires. Or, sur ce point on constate un décalage important entre, d'une part, le niveau national, où les ressources de l'État pour évaluer les politiques publiques sont significatives (avec notamment ses inspections générales) tandis que celles mobilisables par les associations représentant les collectivités sont limitées, et d'autre part le niveau territorial, où le paysage est plus émietté entre des grandes collectivités qui ont souvent développé des ressources dans ce domaine, des collectivités plus petites souvent moins sensibilisées à ces problématiques et ne disposant pas des moyens nécessaires et des services déconcentrés de l'État de moins en moins outillés sur ce sujet.

Consolider l'évaluation des politiques partagées implique d'abord de convaincre les parties prenantes de l'intérêt de cette démarche et d'imaginer des solutions innovantes pour associer les représentants des collectivités à toutes les étapes du processus. Au niveau national, les lettres de mission pourraient être cosignées par les ministres et présidents des associations concernées, des comités de pilotage conjoints seraient mis en place, et des équipes opérationnelles seraient constituées intégrant, au-delà des inspections générales, des agents des services « évaluation » des collectivités. Sur les territoires, une équipe projet en charge de l'évaluation pourrait être constituée au sein des services déconcentrés de l'État tandis que le conseil régional se verrait confier un rôle d'ensemblier en matière d'évaluation favorisant l'identification de l'ensemble des ressources disponibles sur le territoire (dans les autres collectivités mais aussi les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, les universités ou les prestataires privés) et leur mutualisation au bénéfice de l'ensemble du territoire régional.

Le recours aux chambres régionales des comptes pourrait être sollicité.

Enfin, il appartiendra aux acteurs de promouvoir une approche partagée de la professionnalisation de la fonction d'évaluation. Des progrès peuvent être réalisés dans le champ de la formation, initiale comme continue, en organisant par exemple des sessions communes entre cadres de l'État et des collectivités. Les réseaux professionnels représentent, en outre, un cadre qui favorise l'échange des pratiques et les réflexions sur l'organisation du métier. Ils devront être soutenus en ce sens.