3ème CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2012

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité :

Questions sociales

EPREUVE N° 12

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

Les usagers acteurs dans l'évaluation des politiques sociales.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	« L'usager n'est pas encore reconnu comme acteur et coproducteur de l'intervention » L'intervention sociale, un travail de proximité. Extraits pages 101 à 103 IGAS Rapport annuel 2005 La documentation Française	**Page 3**
Document n° 2	« Pourquoi et pour qui évaluer ?» Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées (Extraits pages 140 et 141) Guy CAUQUIL et le cabinet CIRESE DUNOD 2004	**Page 5**
Document n° 3	« Les usagers acteurs de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques ?» Marc FOURDRIGNIER Colloque Ethique et qualité dans l'évaluation. Reims Octobre 1999	**Page 6**
Document n° 4	Dans la Somme, des usagers au cœur de l'évaluation des politiques sociales Agence des Pratiques et Initiatives Locales Décembre 2011	**Page 13**
Document n° 5	Charte de l'évaluation Société Française de l'Evaluation Actualisée le 21 juin 2006	**Page 16**

Document n° 6	« Echec de l'évaluation démocratique des politiques publiques » L'intelligence sociale en danger (extraits pages 30 à 35) Michel CHAUVIERE La découverte 2011	**Page 17**
Document n° 7	« La place du citoyen dans l'évaluation » L'ingénierie sociale .Extraits pages 201 à 203 Vincent de GAULEJAC, Michel BONETTI, Jean FRAISSE SYROS 1995	**Page 20**
Document n° 8	« Ethique technique, éthique politique » La dynamique des politiques sociales (Extraits pages 37 à 39) Jean-Claude BARBIER. L'Harmattan 1998	**Page 22**
Document n° 9	« Maîtriser et évaluer » et « vers un social plus efficace » Extraits pages 103 et 104 Le social dans la tourmente Florence PINAUD et Charlotte AUBERT. SYROS 1999	**Page 24**
Document n° 10	« Enquête transversale sur la politique d'action sociale des CAF auprès des bénéficiaires » Extraits pages 5, 6, 7, 83, 84 Pauline DOMINGO CNAF. Dossiers d'Etudes n° 143 Août 2011	**Page 25**
Document n° 11	« Analyse du non recours aux droits sociaux » Séance de clôture Séminaire évaluation des politiques sociales Direction Générale de la Cohésion Sociale. 28 avril 2011	**Page 27**
Document n° 12	« Association des citoyens aux évaluations des politiques régionales » Sylvain ORTIS. Actes du séminaire Méthodes d'évaluation des politiques publiques organisé par la DRESS en 2009-2010.	**Page 29**
Document n° 13	« L'évaluation des politiques publiques en France » Annie FOUQUET. Actes du séminaire Méthodes d'évaluation des politiques publiques organisé par la DRESS en 2009-2010.	**Page 32**

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 signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) 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.
- 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.

L'usager n'est pas encore reconnu comme acteur et coproducteur de l'intervention

Au regard des préconisations européennes, force est de constater que la France ne se caractérise pas par une longue tradition de regroupement des usagers en association et de participation des usagers.

Parfois même, la participation des usagers est explicitement refusée. Ainsi dans un département visité par la mission consacrée à l'évaluation, celle-ci a constaté qu'à la mise en place d'un comité d'éthique associant des usagers, a été préférée la création de groupes de travail associant les personnels. Ce choix, de nature politique, se fonde sur le refus des élus de se voir imposer des choix par un petit groupe de personnes qui pourraient « s'opposer à la légitimité des représentants élus au suffrage universel ».

Et, lorsque les institutions les plus novatrices tentent d'associer réellement les usagers, l'expérience n'est pas toujours sans difficulté, comme le montre le cas de Grenoble, qui a créé un « baromètre des quartiers » dans le cadre de l'observation dynamique de la politique de la ville.

Le « baromètre des quartiers »

De façon générale, les élus manifestaient une forte insatisfaction à l'égard des dispositifs d'évaluation de la politique de la ville, qui décrivent certes les systèmes d'acteurs mais ne disent rien de l'impact des dispositifs. La ville a donc engagé une démarche d'évaluation sur le contrat de ville, dans la perspective de son renouvellement : l'essentiel des actions est porté par les associations auxquelles un bilan annuel est demandé. La ville envisage en outre de mettre en place un système d'évaluation partagée, au regard de la très faible efficacité des évaluations actuelles. On reste en effet encore largement sur des indicateurs de moyens mis en œuvre, de nombre de personnes touchées, mais sans connaissance de l'effet des mesures sur les personnes et sans visibilité sur les personnes non touchées.

Un outil complémentaire a été mis au point : le baromètre des quartiers. Celui-ci est une forme d'évaluation portée par la communauté d'agglomération, maître d'ouvrage, avec, comme maîtres d'œuvre, l'Université et l'agence d'urbanisme. Dans un contexte de fort investissement sur le renouvellement urbain, le baromètre a pour objectif de cerner ce que pense des politiques menées l'habitant moyen, discret, des quartiers rénovés, et ce afin d'avoir une approche autre que celle des évaluations institutionnelles.

Pour établir le baromètre sur un quartier, l'Université a eu recours à des entretiens sur de petits échantillons. Le recrutement des personnes interrogées a été effectué « par défaut » : celles qui ne participent pas à la vie associative, aux réunions publiques. La méthode d'entretien par téléphone ne donnant pas de résultat, une démarche de porte à porte a été utilisée. Ensuite il a pu être dressé une typologie des personnes entendues :

– celles qui sont là depuis longtemps, ont un discours nostalgique par rapport à un âge d'or révolu ;
– celles qui se considèrent comme de passage, « coincées » dans le quartier, qui n'y vivent pas vraiment et ne participent pas à la vie sociale ; ces personnes sont majoritaires ;
– celles qui utilisent les dispositifs, participent un peu et s'accommodent de la réalité.

La question posée était : comment ces personnes vivent-elles ce quartier qui bénéficie de travaux importants (requalification des immeubles, des espaces publics, parfois peinture des appartements...). Le résultat de l'enquête a pris les allures d'une « douche froide » pour les élus et les techniciens : certains des habitants n'ont rien perçu des changements ; certains disent que ce qui est fait est globalement plutôt bien ; mais il est clair que les opérations n'ont pas changé la vie des gens, alors même que l'un des objectifs importants est de changer l'image du quartier pour que ce changement rejaillisse sur les habitants.

Depuis l'automne, un autre quartier – également bénéficiaire d'une opération de renouvellement urbain – dispose aussi de ce baromètre : la perception des personnes est un peu plus positive, bien que les caractéristiques soient les mêmes. Les personnes de passage sont moins nombreuses et la vie collective semble mieux ancrée (histoire plus ancienne, vie plus clanique...). Mais le problème majeur est le chômage (le double de celui observé au niveau de toute la ville), auquel s'ajoutent les discriminations à l'embauche.

Selon le chef du service, ces résultats devraient conduire à insister davantage sur le développement social, mais cela est plus difficile que la rénovation urbaine ! Le problème n'est pas tant celui des moyens financiers que des bonnes idées ou actions qui permettraient de faire évoluer la situation, car le travail social et le développement social s'essoufflent.

Une conclusion supplémentaire est esquissée par la mission, à la lecture du rapport d'évaluation. L'auteur, dans le paragraphe « Les questions à débattre pour améliorer le baromètre en 2004 » écrit : « Qu'attendaient les élus de cette démarche au niveau communal ? » Suit une énumération d'interrogations. Pour conclure : « À défaut d'être clair, on interroge les gens de façon un peu "attrape-tout", moins riche que si l'on creusait des questions particulières. »

Indépendamment du cas qui vient d'être rapporté et qui concerne une ville qui entend demeurer novatrice, la participation des usagers, lorsqu'elle existe, se situe le plus souvent dans la logique d'une amélioration du service et de la qualité des prestations, ce qui n'est certes pas négligeable, mais l'on demeure loin d'une pleine association à un projet global reposant sur la notion d'« *empowerment* » des Anglo-Saxons.

« Un des enjeux majeurs de l'évaluation est de savoir au service de qui elle est réalisée : des financeurs et décideurs (souci de bonne gestion), des professionnels (pour comprendre les pratiques et leurs effets), des usagers (pour améliorer la prestation et mieux répondre à leurs besoins). La réponse doit prendre en compte ces trois dimensions. » (Dubechot.)

Si l'on suit ce propos, l'on voit bien que les usagers ne peuvent être ignorés dans aucune forme d'évaluation, puisqu'ils constituent toujours l'un des publics à qui elle doit être destinée ; mais, en matière sociale, l'exigence va au-delà car il serait douteux qu'une évaluation puisse être tenue pour réussie sans que les usagers aient été associés à son processus même.

Pourquoi et pour qui évaluer ?

Des attentes différentes selon les divers types d'acteurs concernés

Le commanditaire d'une évaluation peut être une autorité politique (par exemple le président du conseil général), une administration (par exemple la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), un organisme de contrôle (par exemple la Cour des comptes). La commande d'évaluation peut aussi provenir de plusieurs acteurs institutionnels, comme c'est souvent le cas pour les contrats de ville.

La définition des finalités de l'évaluation va alors permettre d'établir un arbitrage entre les attentes implicites ou explicites de chacun des partenaires, en général bien différentes en raison notamment de leur posture institutionnelle, de leur culture professionnelle et de leurs intérêts.

Ces divergences quant aux finalités de l'évaluation ne se cantonnent pas à la sphère de la commande. L'ensemble des protagonistes potentiels d'une évaluation va manifester une variété de positions. Tout d'abord parce qu'ils sont « porteurs d'enjeux » et que l'évaluation n'est pas une démarche anodine mais un processus qui interroge l'existant et les systèmes d'intérêts, le plus souvent dans une perspective de changement plus ou moins assumé. Mais aussi, parce qu'ils évoluent dans des cultures professionnelles projetant sur l'évaluation des significations différentes.

Les administrations centrales, souvent éloignées de la réalité locale, n'intègrent que lentement la problématique complexe de l'évaluation, restant encore très influencées par la culture du contrôle qui les a structurées depuis deux cents ans ; il faut cependant noter qu'elles ont beaucoup évolué ces quinze dernières années et ont acquis une véritable culture de l'évaluation (évolution qui reste à mener dans les administrations déconcentrées ou décentralisées). Malgré ces avancées notables, elles ne perçoivent souvent l'évaluation que sur le mode de l'expertise et de l'évaluation récapitulative, c'est-à-dire comme une opportunité de mieux connaître les réalisations de terrain pour ensuite infléchir les décisions.

Nous pouvons cependant constater une approche plus managériale de l'évaluation au sein de *certaines administrations de mission* telle que la DIV ou la DIJ par exemple. La recherche de l'explicitation des objectifs de l'action publique et de leur cohérence, la volonté de produire de la transversalité et de privilégier le caractère endo-formatif de l'évaluation permettent en effet l'adoption de démarches plus dynamiques.

Pour les *opérateurs de terrain*, la fonction formative d'un processus évaluatif soutenu par un accompagnement méthodologique est également perçue comme une réelle opportunité d'interroger leurs actions et d'expliciter leurs objectifs, de les redéfinir et de les mettre en œuvre de façon optimum.

Quant aux *élus*, dans leur majorité, ils regardent encore l'évaluation avec méfiance et réticence. Ils considèrent souvent — à tort — que leur légitimité démocratique, issue du suffrage universel, risque d'être remise en cause par l'évaluation, particulièrement lorsqu'elle est participative et qu'elle intègre les citoyens. Dans cette perspective, l'évaluation est alors perçue comme un danger potentiel car elle porte un jugement sur l'action. Pourquoi le questionnement évaluatif de choix stratégiques ou opérationnels est-il encore vécu comme une question personnelle et non comme un outil de pilotage et d'aide à la décision ? Pourquoi l'expertise ou le débat public remettraient-ils la légitimité élective en question ? La démocratie représentative n'a-t-elle pas souvent besoin d'avis externes et diversifiés pour éclairer ses choix ?

On comprend mieux que la prise en compte de ceux qu'on appelle selon les circonstances *citoyens*, *usagers*, ou *habitants* est aujourd'hui au cœur du débat sur l'évaluation. Les pouvoirs publics appellent régulièrement à « plus de participation ». Il s'agit de rendre le citoyen acteur du projet collectif et de poser le principe selon lequel son avis importe. Mais force est de constater que la réalité est souvent d'une tout autre nature. Si les citoyens sont manifestement peu associés aux démarches d'évaluation, l'usager prend une place grandissante dans la reformulation de l'action publique. La logique de la démarche qualité s'introduisant progressivement, l'intervention publique est peu à peu redéfinie à l'aune des attentes des utilisateurs des services ou dispositifs publics, ou plus globalement des cibles des politiques publiques.

COLLOQUE ETHIQUE ET QUALITE DANS L'EVALUATION- REIMS. OCTOBRE 1999

LES USAGERS ACTEURS DE L'ELABORATION ET DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Marc FOURDRIGNIER, Sociologue. Maître de conférences, I.R.U.S.S.A., Faculté de Sciences Economiques et de Gestion, Université de Reims Champagne-Ardenne.

RESUME

Cette communication, centrée sur la question de la place des usagers dans l'évaluation des politiques publiques, vise tout d'abord à établir le recours croissant aux usagers dans les pratiques, que ce soit de manière générale ou dans le cadre d'une procédure précise, l'évaluation d'un contrat de ville. Elle vise, ensuite, à interroger ces pratiques quant au sens à leur donner, et aux ambiguïtés dont elles sont porteuses.

INTRODUCTION

Dans le cadre d'une réflexion sur les pratiques d'évaluation et sur l'amélioration de leur qualité la question de l'usager est incontournable tout le monde en conviendra, au moins sur le principe. Lier usagers, en tant que « bénéficiaires » d'une politique publique et non pas en tant qu'initiateur ou auteur de cette politique, et acteurs est plus problématique voire plus polémique. En effet la question des acteurs s'est souvent concentrée sur le duo commanditaire/réalisateur de l'évaluation.

C'est néanmoins sur cette relation que nous allons nous centrer partant du constat que la référence discursive ou effective à l'usager est de plus en plus présente dans le cadre des politiques et des actions publiques.

Nous nous efforcerons d'établir à deux niveaux cette référence. Tout d'abord , de manière large en identifiant les formes que cela peut prendre. Ensuite de manière beaucoup plus centrée en nous basant sur un travail d'évaluation dans le cadre d'un contrat de ville. Ces deux apports permettront alors de mieux interroger cette pratique prometteuse ou ambiguë.

1- UN RECOURS CROISSANT AUX USAGERS ?

Y-a-t-il, ou non, un recours croissant aux usagers dans les pratiques d'évaluation ? On peut dire que ce fut d'abord un recours hésitant, puis une pratique dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques et enfin une pratique qui se diffuse.

1-1 Un recours hésitant

Le recours à l'usager comme acteur de l'évaluation ne va pas de soi. Les premiers travaux qui ont lancé dans le courant des années 80 une évaluation effective des politiques publiques n'y font pas toujours référence. La démarche proposée, dans le milieu des années 80, pour évaluer les effets locaux des politiques sociales transversales ne fait pas explicitement référence aux populations des quartiers. Le

débat est alors plutôt dans les places respectives du politique et du scientifique (Commissariat général du plan, 1985). Dix ans plus tard (Conseil supérieur de l'évaluation , 1996) le « petit guide de l'évaluation des politiques publiques » n'est pas plus explicite. Dans les critères de qualité d'une évaluation il est uniquement fait référence à la capacité de l'évaluation à « former le jugement de l'opinion publique sur la politique évaluée ».Le rapport fondateur sur l'évaluation des politiques publiques est lui aussi ambigu sur ce point. D'un côté il rappelle l'article XIV de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique » ; d'un autre lorsqu'il parle des méthodes d'évaluation les acteurs deviennent les destinataires (VIVERET, 1989, pp 33 et 36). A la même époque le rapport sur l'efficacité de l'Etat est lui beaucoup plus clair : il affirme qu'il faut « traiter les usagers en partenaires responsables » et que l'évaluation des actions publiques devra prendre en compte le jugement des usagers. (...) Les publics pourront se voir confier une fonction de vigie » (DE CLOSETS, 1989, p 154) .

1-2 Une pratique dans l'évaluation des politiques publiques

Néanmoins depuis quelques années on a vu, dans différents domaines de l'action publique, se multiplier les initiatives. C'est tout d'abord dans le champ de l'évaluation des politiques publiques. La réalisation de l'évaluation du RMI (VANLERENBERGHE, 1992) va se baser, par des moyens divers, sur la parole des bénéficiaires. De la même manière dans le cadre de l'évaluation des politiques en direction des jeunes le CREDOC va juger utile d'affirmer – ce qui ne devait pas aller de soi- « que les effets d'une intervention doivent s'appréhender sur la population qui a été l'objet de cette intervention »(1993, p 20). La démarche la plus aboutie va être celle initiée par Mme DE GAULLE-ANTHONIOZ dans le cadre de l'évaluation des politiques de lutte contre la grande pauvreté (1995).En terme de méthode il est affirmé qu'il faut « évaluer avec des personnes en situation de pauvreté ». Cela sera fait par une enquête effectuée dans des « lieux de pauvreté », par des auditions collectives de personnes en situation de grande pauvreté et par une évaluation avec les autres acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté. Mais plus fondamentalement il est dit, dans l'avis que : « pour répondre au défi de la pauvreté et de l'exclusion dans notre société le Conseil Economique et Social considère que les populations concernées ont un rôle important à jouer dans l'élaboration des politiques, la définition des actions à entreprendre et leur évaluation ».

1-3 Une pratique diffusée

Ces initiatives ne concernent pas seulement l'évaluation des politiques publiques. En amont de celles-ci on va voir aussi se multiplier les procédures de ce genre. L'une des premières est la consultation nationale des jeunes menée par Mr

BALLADUR en 1994, alors Premier Ministre . Cela débouchera, quelques mois plus tard par cinquante sept, puis vingt sept, propositions . Depuis les initiatives se sont multipliées à tous les niveaux des collectivités publiques. Un maire obtient un million de francs de subventions municipales pour faire phosphorer les habitants sur leur ville en 2010 . Un conseil régional , dans le cadre de la préparation des futurs contrats de plan, donne la parole aux habitants sur leur région en 2010 En juillet dernier le président de cette région prend une initiative similaire : « Champagne-Ardenne 2015. Donnez-nous votre avis ». Les ministres intègrent cette procédure dans la définition et la mise en oeuvre de leurs politiques qu'il s'agisse de la consultation des lycéens, des états généraux de la santé , des forums départementaux et nationaux de la vie associative ou bien encore des conseils nationaux et départementaux de la jeunesse.
Les organisations, quant à elles, ne sont pas en reste : la ligue nationale pour le cancer donne directement la parole aux patients dans un document intitulé « les malades prennent la parole » . A un autre niveau les textes relatifs aux hôpitaux vont dans le même sens, que ce soit par la charte du malade hospitalisé ou par les procédure d'évaluation et d'accréditation : tout établissement de santé doit procéder à une évaluation régulière de la satisfaction des patients.

On peut donc dire qu'il y a un recours croissant aux usagers dans les évaluations. C'est aussi le cas dans le domaine des politiques de la ville.

2- UNE EVALUATION AUPRES D'HABITANTS

Les contrats de ville arrivent à expiration fin 1999 ; une nouvelle génération est prévue pour la période 2000-2006. Dans cette perspective des opérations d'évaluation ont été lancées. Il va être question de celle menée sur Reims courant 1999 Parmi les différents travaux une enquête habitants a été menée. Elle s'est faite à la demande explicite des décideurs, selon une démarche qualitative et a produit des résultats assez édifiants

2-1. Une demande des décideurs

Dès la définition du cahier des charges, sous la responsabilité du maire et du sous-préfet, il est apparu important de prendre en compte le point de vue des habitants. Dans la définition du contenu de l'évaluation une phase a été dénommée : *« phase d'étude de la perception des habitants »*. Le contenu en a été défini de la manière suivante : « Il s'agira d'appréhender la perception des habitants quant aux actions mises en œuvre (section de fonctionnement) et aux équipements créés ou rénovés (section d'investissement).

Le bureau d'études devra déceler les points forts et les faiblesses des programmations du Contrat de Ville et effectuera une enquête sur le terrain auprès de la population des cinq quartiers prioritaires sur un panel représentatif de la population résidente et de ces sites ».

Sur cette base les objectifs de l'enquête ont été définis de la manière suivante :

- évaluer a priori la connaissance du contrat de ville. Il s'agissait avant même d'aller plus loin de savoir dans quelle mesure cette politique était connue de par son seul intitulé.
- recueillir l'avis des habitants sur la situation de leur quartier, sachant que la distinction entre les différentes politiques menées sur un quartier n'est pas toujours connue
- avoir leur sentiment sur les réalisations du contrat de ville. Il s'agissait ici de voir dans quelle mesure les actions relevant de cette politique publique étaient connues et évaluées.
- saisir leurs attentes pour la période à venir, sachant que l'évaluation, avait en même temps une dimension de diagnostic pour le futur contrat de ville.

2-2 Une démarche qualitative

La méthode retenue a privilégié une approche plus qualitative que quantitative ; en effet il aurait été possible de privilégier la représentativité. Pour ce faire il aurait fallu procéder par un sondage par quotas – à supposer d'ailleurs que l'on puisse les connaître – mais cela se serait fait au détriment de la perception même des habitants. Finalement il a donc été retenu de réaliser une enquête qualitative en diversifiant les points de vue sans privilégier une utopique représentativité. Cela s'est traduit par le fait qu'on n'a pas cherché à privilégier les potentiels bénéficiaires de la politique sachant qu'a priori elle est à destination d'un territoire avant d'être en direction de populations ciblées. De plus l'entrée par quartier, voire par sous-quartier , a été privilégiée.

L'enquête a donc été menée à partir d'une grille de recueil reprenant les objectifs cités. Pour recueillir l'avis des habitants sur leur quartier le choix a été fait de définir dix huit thèmes et de les solliciter sur les avantages, les reproches et les attentes. L'enquête a été réalisée en juin 99 ; les habitants ont été contactés soit dans les lieux publics soit dans la rue soit par l'utilisation de réseaux diversifiés.

Soixante et une personnes ont été rencontrées, dont un peu plus d'hommes que de femmes, quatre personnes sur cinq étant de nationalité française ; les différents groupes d'âge sont représentés ; les actifs, les chômeurs et les scolarisés sont les trois principaux groupes .

2-3 Des résultats édifiants

Le premier résultat est relatif à la dénomination de la procédure. Trois enquêtés sur cinq n'ont jamais entendu parler de contrat de ville, de politique de la ville ou de développement des quartiers., les trois intitulés qui leur étaient proposés. Pour ceux qui disent en avoir entendu parler la connaissance est toute relative. Ce résultat n'est pas très surprenant. Il a déjà été observé ailleurs et nous rappelle que le jargon des dispositifs et des procédures est bien celui d'un microcosme

Le second résultat est relatif aux actions spécifiques réalisées dans le cadre des financements du contrat de ville. Elles sont partiellement connues que ce soit dans le quartier ou dans le sous quartier. D'une autre manière la proximité physique n'est pas suffisante pour que les gens connaissent ces actions, sachant qu'il leur était demandé si ces réalisations avaient amélioré la vie dans leur quartier. Ceci dit toute la question est dans le sens qu'on donne à ces résultats. Considère-t-on que tout doit être connu par tous et apprécié positivement ?

Le troisième résultat est relatif aux reproches et aux avantages. Les premiers sont plus facilement cités que les seconds. Pour les premiers , parmi les dix huit thèmes proposés, deux dominent : il s'agit de l'insécurité et de la propreté et l'esthétique du quartier. A un moindre degré sont cités les types de population, la vie associative et sociale et la présence d'espaces verts. Pour les avantages viennent en priorité la présence de commerces, les transports en commun et la présence d'espaces verts. Par contre l'accès aux équipements et services (école, santé, social, culture, sport...) est très rarement perçu comme un avantage.

Le quatrième résultat est relatif aux attentes des habitants. Cinq attentes dominent il s'agit de la propreté et de l'esthétique du quartier, du développement d'activités d'insertion, de l'état des logements, de l'insécurité et de la présence d'espaces verts.

Au final on peut conclure de cette enquête qu'elle a tout d'abord rencontré un vif intérêt de la part des habitants. Lorsqu'on leur parle de leur quartier les habitants ont quelque chose à en dire. Sur le fond elle nous indique que les attentes des habitants peuvent être en décalage avec celle des techniciens et des politiques : le poids du « bâti » et de son environnement reste très lourd ; les habitants ont une attente forte dans le domaine des activités d'insertion et de l'emploi. Dernier élément ; l'image que les autres habitants de la ville ont de « ces gens là » est d'après les habitants des quartiers, très négative. La mauvaise renommée reste très présente.

3- LES USAGERS DE NOUVEAUX ACTEURS DE L'EVALUATION ?

Nous avons donc établi que le recours aux usagers est une pratique possible et effective dans des évaluations de politique publique. Il s'agit maintenant de voir quel sens on peut donner à cette tendance. La question de la place de l'usager est en même temps une question de démocratie, une question d'efficacité et une question de qualité.

M

3-1 Une question de démocratie

L'un des fondements et des enjeux de l'évaluation est la pratique démocratique. Patrick VIVERET l'avait bien situé dans cet espace. Le tout est de savoir si cette conviction est partagée. Deux spécialistes de ces questions faisaient remarquer il y a quelques temps déjà que « l'évaluation a subi un reflux net au moment où de grandes démocraties occidentales y ont de plus en plus recours »(LECA, THOENIG, 1997). On peut dire que derrière cela se dissimule une perte de légitimité. Une des formes classiques a été le recours au système associatif muni d'une double légitimité tant au regard du politique que des populations que les associations représentaient. Ce modèle, il nous semble , a été remis en cause. Le premier élément, vital pour l'association, est son rapport aux populations. « Les constats faits ces dernières années, dans différents secteurs, ont amené à s'interroger sur la représentativité des associations , sur leur légitimité et sur leurs capacités à se faire l'écho de préoccupations nouvelles » (FOURDRIGNIER, 1999).

Pour faire face à cette perte de légitimité deux solutions au moins sont envisageables. Une première consiste en la confiscation du débat . Comme l'écrit Serge HALIMI « désormais c'est comme si tout devait commencer par un sondage et finir par un débat. Chaque jour, une poignée d'animateurs, de journalistes et d'experts se présentent comme des intermédiaires de l'opinion et les garants de la démocratie » . Une seconde consiste dans la relation directe avec l'usager-citoyen, indépendamment de la relation électorale. Certains disent que la « démocratie directe est un nouvel outil de gouvernance des élus locaux » qui permet de faire face à une perte de repère des élus. C'est dans cette perspective que s'inscrit le recours à l'usager dans les procédures d'évaluation. Il a néanmoins été rendu possible par un phénomène plus large, ce que nous avons appelé la « montée du droit des usagers » (FOURDRIGNIER, 1996) initiée dès la fin des années 70.

On peut donc dire que le recours à l'usager est une modalité parmi d'autres pour renouveler les pratiques et l'exercice de la citoyenneté. Toute la question est de savoir si le politique est bien prêt à jouer ce jeu. Les pratiques récentes de conseil de quartier à l'issue des municipales de 1995 peuvent laisser perplexe (FOURDRIGNIER, 1998) ou optimiste (TERRITOIRES, 1999).Lorsque le Premier Ministre affirme vouloir « construire un nouvel espace démocratique avec les habitants » en « organisant les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de la vie quotidienne mais aussi de les associer à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires des contrats de ville » la question se pose dans les mêmes termes.

travailler, nous n'irons pas très loin. La culture de l'évaluation posée comme préalable doit donc être une culture partagée et pas seulement par les politiques.

En termes de méthode il est clair que le seul recours aux usagers pour élaborer ou évaluer une politique est une pratique éminemment discutable qui est à renvoyer dos à dos avec celle qui occulterait complètement l'usager. Croiser les méthodes d'investigation est la seule solution. L'élaboration des méthodes et des outils se doit d'intégrer , d'entrée de jeu, le point de vue de l'usager pour éviter ultérieurement l'incompréhension .

En termes d'éthique plusieurs questions se posent . La première est relative à l'éventuel paradoxe du jeu impossible : dire que les usagers doivent être associés tout en sachant qu'ils ne sont pas en capacité de l'être. Le tout est alors de s'en donner les moyens. Les expériences d'université populaire du quart monde sont exemplaires de ce point de vue. La seconde est celle du « retour » de l'évaluation. La question est loin d'être épuisée lorsqu'on a parlé de restitution publique (écrite ou orale). Quid du traitement de la parole, de son usage et de ses effets sur mon propre quotidien sans avoir à me projeter dans un temps beaucoup trop long pour moi ?.

3-2 Une question d'efficacité

La question de la démocratie est à mettre immédiatement en relation avec celle de l'efficacité. En effet la demande d'évaluation est née d'abord et avant tout d'une exigence d'efficacité et de modernisation. Un autre modèle est ici mobilisé il s'agit alors de la référence au marché et au management. Le recours à l'usager prend alors un autre sens. L'usager devient le consommateur ou le client. Il s'agira plus d'identifier une demande, solvable ou à solvabiliser afin de construire ou d'adapter l'offre, si l'on se situe en amont de la politique ou de l'action publique. Une variante consistera en la sacro-sainte « identification des besoins » partant de l'idée simple qu'ayant réalisé ce diagnostic on pourra alors construire une réponse adaptée pour la plus grande satisfaction de l'usager. Le risque est grand ici d'un décalage entre l'énoncé du besoin et la pratique effective. En aval de la mise en œuvre des politiques il s'agira alors d'évaluer la satisfaction du client. La consultation des malades à la sortie du système de soins nous semble complètement s'inscrire dans cette perspective. Dans toutes ces approches le risque de la simplification n'est pas loin. Le transfert pur et simple de notions construites pour un autre usage amène à occulter une bonne part de la complexité des mécanismes sociaux qui interfèrent dans la liaison entre les pratiques des populations et les politiques mise en œuvre.

3-3 Une question de qualité

Entre démocratie et efficacité il nous faut situer la question de la qualité. Dans quelle mesure le recours à l'usager est un signe ou un gage de qualité de l'évaluation ? La réponse est très liée à la conception que nous allons avoir de l'évaluation, de son rapport à la science. Si nous sommes sur une vision objectiviste classique le recours à l'usager c'est l'introduction du ver dans le fruit, autrement dit la sommation de subjectivités qui ne peut rien apporter de bien sérieux. Dans cette optique l'enquête dont nous avons brièvement rendu compte n'a aucune valeur, ni aucune qualité : elle n'est pas représentative, elle est simplement le recueil de la perception d'habitants. Si nous sommes sur une vision démagogique – l'est-on jamais- ou populiste nous allons considérer qu'enfin nous avons du sérieux et qu' hors de la parole de l'usager point de salut. Si nous sommes sur une conception plus complexe nous allons considérer que par le jeu de la triangulation cette parole légitime, recueillie, peut être mise en relation (contradiction, tension...) avec d'autres types de discours , sans doute aussi subjectifs, mais dont la confrontation peut servir de base à l'énoncé d'un jugement.

13

Dans la Somme, des usagers au cœur de l'évaluation des politiques sociales

Objectif(s) et bref descriptif :

Afin d'améliorer la performance de ses politiques sociales, le conseil général de la Somme s'investit dans une démarche d'évaluation impliquant élus, professionnels et usagers. Ces derniers, à la fois acteurs et objet des enquêtes menées, sont placés au centre d'un processus qui vise à encourager la co-construction des actions et à transformer les centres médico-sociale en des lieux de vie et de ressources pour l'environnement local.

>>Consulter l'article du Journal de l'action sociale

En novembre 2008, l'assemblée départementale, dans le cadre de son débat d'orientation budgétaire, fait de l'évaluation des politiques sociales une de ses priorités. La formation des personnels sociaux et médico-sociaux à cette pratique est spécifiée. L'objectif principal est de permettre aux usagers de réaliser, dans chaque territoire et chaque année, une évaluation de la qualité de l'accueil et des services rendus dans les centres médico-sociaux (CMS) du département.

Différentes observations sont à l'origine de la démarche d'évaluation des CMS. Tout d'abord, la direction générale adjointe des solidarités fait le constat d'une grande disparité entre ses quarante-sept CMS, notamment en termes d'effectifs (entre deux et quinze agents). Pour les plus petits CMS, la question de la qualité de l'accueil est posée. Plus globalement, une réflexion se met en place sur ce qu'est un CMS et ce qu'il pourrait être. Le CMS pouvant représenter un endroit où l'on se rend avec une certaine appréhension, l'idée est d'en faire un lieu plus agréable et ouvert sur les territoires. Enfin, la réflexion se porte sur la place des usagers : sont-ils satisfaits de l'accueil dont ils bénéficient ? Comment les rendre éventuellement plus actifs dans la vie de ces centres ?

En 2009, l'enquête effectuée auprès des usagers des CMS est lancée pour la première fois. Par la suite, d'autres démarches d'évaluation des politiques sociales départementales, en lien ou non avec les CMS, voient le jour. Ainsi, dans le cadre de la mise en place des équipes pluridisciplinaires travaillant sur les situations des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), le conseil général décide d'évaluer la participation de représentants de bénéficiaires prévue par le dispositif.

ce qu'illustre l'enquête sur l'accueil dans les centres médico-sociaux, constituant souvent le premier point de contact des habitants avec les politiques sociales départementales. Sur un dispositif plus spécifique qu'est le RSA, l'évaluation de la participation des bénéficiaires aux équipes pluridisciplinaires démontre la volonté de favoriser une dynamique participative valorisant les savoirs de chacun.

Une démarche d'enquête mobilisant usagers et agents départementaux autour des CMS

Afin d'obtenir une grille d'évaluation la plus pertinente possible de l'accueil dans les centres médico-sociaux, l'élaboration du questionnaire s'est appuyée sur les grands principes du référentiel Marianne sur l'accueil en administration. Les critères retenus concernent autant l'accessibilité et la visibilité du point d'accueil et des services proposés, que la qualité de l'écoute et de la réponse apportée, ou encore la réactivité et le respect du délai annoncé. Le questionnaire comprend cinq grandes parties : l'existence éventuelle d'un pre accueil, les caractéristiques des venues en CMS (fréquentation, motif, obtention d'une réponse..), l'accès, l'accueil (à la fois humain et physique) dans le CMS et enfin des informations sur le profil des repondants.

Ainsi conçu, ce questionnaire a été soumis pendant trois semaines, entre novembre et decembre 2009, à environ mille usagers. Sur les soixante cinq sites departementaux, quarante six CMS ont été impactés par la démarche, avec une implication forte des équipes territoriales du département. Une campagne d'information a permis d'informer les usagers de la mise en œuvre de l'enquête. Au sein des CMS concernés, une équipe d'agents, et notamment des assistantes sociales stagiaires, sollicitait les usagers. Ces derniers avaient alors le choix de déposer leur réponse dans une urne ou de remplir le questionnaire avec l'aide d'un agent du département. Dans la mesure du possible, un bureau était dédié au remplissage du questionnaire dans chaque CMS, afin de garantir la confidentialité des éléments de réponse.

Apres une phase d'analyse des réponses, les résultats de l'évaluation ont fait l'objet d'une restitution auprès des équipes territoriales et d'une communication par voie d'affichage auprès des usagers. Le responsable de chaque territoire a ainsi été chargé de présenter a ses équipes tant les résultats globaux de l'enquête que les éléments spécifiques du territoire et des CMS concernés. Le taux de réponse élevé et le caractere globalement positif des conclusions de l'enquête ont permis de valoriser le travail des agents de terrain, et notamment celui des secrétaires médico-sociales. Avec un taux de satisfaction globale des usagers à 90%, la qualité de leur travail a en effet été reconnue et valorisée.

Un processus d'évaluation porteur d'une dynamique de changement

L'enquête sur l'accueil dans les centres médico-sociaux a permis de mettre en avant certaines améliorations possibles. Plus globalement, la démarche d'évaluation a amorce une dynamique de changement, autour de l'approfondissement de certains sujets et la mutualisation de bonnes pratiques.

Ainsi, les conditions matérielles de l'accueil ayant été jugées un peu moins favorablement par les usagers que d'autres sujets, un audit sur l'ensemble des bâtiments d'accueil a été réalisé et, malgré les restrictions budgétaires, certains aménagements ou petits travaux ont été programmés. Le changement passe également par de petites évolutions qui ne coûtent presque rien. Les usagers ont ainsi suggéré l'affichage systématique des noms des personnes qui les accueillent, afin d'en faciliter l'identification. En outre, une étude approfondie sur le métier de secrétaire médico-sociale a été lancée afin d'approfondir certains constats et de faire émerger des pistes d'amélioration des conditions de travail à la faveur à la fois des accueillants et des accueillis. La démarche d'évaluation a fait émerger l'existence de pratiques intéressantes à l'initiative des secrétaires médico-sociales, avec des disparités importantes entre les CMS. Dans un souci d'harmonisation et de montée en competence, la mutualisation de ces bonnes pratiques est définie comme une des voies d'amélioration de l'accueil départemental. La lisibilité de l'offre de services est un autre élément par rapport auquel l'enquête a permis d'identifier des marges de progrès. Un guide d'information sur tous les services sociaux, mais aussi sur l'ensemble du personnel médico-social, est en projet.

Evaluer la participation des bénéficiaires du RSA aux équipes pluridisciplinaires

Au-delà de la démarche centrée sur l'accueil, l'évaluation semble également en passe de devenir dans le département de la Somme un outil important au service d'une meilleure

l'évaluation de cette représentation. Des janvier 2010, les équipes pluridisciplinaires des trois territoires d'Amiens ainsi que celui de Villers-Bocage-Corbie-Boves ont fait l'objet d'observations. Par ailleurs, une vingtaine d'entretiens individuels ont été effectués. Enfin, une journée de travail en juin 2010 a réuni les membres des EP concernés (chargés d'insertion, cadres techniques sociaux, CCAS, Pôle Emploi, CAF, représentants de bénéficiaires) afin de permettre un échange autour de la plus-value de la participation des usagers et de dégager des pistes d'amélioration.

Cette démarche, visant à corriger très rapidement d'éventuels dysfonctionnements et à favoriser le dialogue entre les différents types de participants aux EP, s'est révélée productive. En effet, tout en faisant ressortir les points positifs de la représentation des usagers, tant aux yeux de ces derniers que pour les élus et agents participants aux instances, l'évaluation a fait apparaître la nécessité de donner à ces représentants une légitimité équivalente à celle des autres membres, mais aussi les mêmes outils de compréhension. Des temps d'information, voire de formation, aux différentes facettes du dispositif RSA ont donc été intégrés. La démarche d'évaluation est en cours de généralisation à l'ensemble des douze territoires d'action sociale du département.

S'appuyer sur l'évaluation pour le développement des territoires

Au conseil général de la Somme, l'évaluation mobilise donc tant les usagers que les professionnels et les élus. L'accueil, mais aussi les politiques sociales elles-mêmes, constituent l'objet d'échanges qui placent chacun de ces acteurs dans une dynamique commune de réflexion sur l'avenir des territoires.

Derrière ces différents processus d'enquêtes et d'études, c'est en effet une implication forte des équipes territoriales et des usagers qui est recherchée. En ayant l'occasion de s'exprimer une fois par an, par l'intermédiaire d'une enquête, sur l'accueil qu'ils rencontrent dans les CMS, ces usagers deviendraient petit à petit des « usagers-citoyens » possédant pleinement leur part de responsabilité dans le devenir des sites fréquentés. En ce qui concerne les professionnels, ces derniers sont invités à se saisir des enjeux émergeant de l'évaluation pour faire des propositions visant à faire des CMS des lieux pleinement ouverts sur les territoires. Cela pourrait par exemple passer par la diffusion de petits films d'information ou de prévention qui, pendant le temps d'attente des usagers, évoquerait un sujet représentant un intérêt spécifique pour le territoire concerné.

Ainsi, alors qu'elle avait suscité initialement quelques appréhensions, la démarche d'évaluation semble représenter aujourd'hui au conseil général de la Somme une opportunité intéressante de mobilisation des élus, des professionnels et des usagers autour de l'amélioration des politiques sociales et, au-delà, du développement local dans une posture préventive. Tout en poursuivant cette voie, la prochaine étape du département sera d'impliquer d'avantage ses partenaires, et notamment les centres communaux d'action sociale, dans cette démarche de développement des potentiels territoriaux.

DOCUMENT n° 5

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.

Ces 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.

Échec de l'évaluation démocratique des politiques publiques ? L'évaluation n'est-elle que l'outil du *New public management*, le véhicule d'une vision d'un monde dominé par la concurrence « libre et non faussée » ? Participe-t-elle d'une socialisation au changement de modèle économique, favorisant l'intériorisation de la nouvelle norme par le plus grand nombre en passant par les élites et les cadres ? En tout cas, comment aborder la lente construction d'une culture évaluative en France ?

Il y a deux manières d'envisager cette histoire. Soit, première manière, en référence à une histoire de moyenne ou de longue portée, celle des rapports entre les sciences sociales et l'action, sans oublier de mentionner les essais de création d'une science sociale de l'action (la praxéologie, dans le langage d'aujourd'hui). La sociologie, elle-même, est traversée par la question depuis ses origines ; que l'on remonte à Frédéric Le Play, à Auguste Comte ou à Émile Durkheim, le problème de l'action (l'action politique, en l'espèce) est toujours présent. Quand Émile Durkheim s'intéresse à la solidarité (en opposant la solidarité mécanique et la solidarité organique, qu'il appelle de ses vœux), c'est aussi parce qu'il est lui-même engagé dans la stabilisation de l'expérience républicaine au tournant du XIXe siècle, aux côtés des Léon Bourgeois, Charles Gide et d'autres. Il produit un savoir sociologique, mais il participe aussi à la production de nouvelles normes d'action à usage des intervenants de son époque. Sans oublier la statistique, autre invention de la fin du XIXe siècle, avec notamment Adolphe Quételet. Elle reste le plus puissant outil de toute évaluation. L'informatique démultiplie d'ailleurs aujourd'hui les possibilités de calcul et de formalisation, au risque de produire des cimetières de données, inutilisées et souvent inutilisables. En application, les recensements et les données démographiques ont souvent motivé nos politiques publiques (en matière de natalité ou pour essayer de donner une réalité à l'opinion publique).

Soit, seconde manière, en référence à une histoire plus courte et très contemporaine, celle des usages que le *New public management* appliqué à l'action publique fait de la norme d'évaluation. Ce qui est nouveau, c'est que l'évaluation est devenue non seulement une activité spécifique, professionnalisée et de plus en plus privatisée, mais surtout un véritable problème public, c'est-à-dire un problème concernant, sur la forme et sur le fond, la manière de conduire les affaires publiques. Comment cela est-il arrivé ?

Aux États-Unis, les premières évaluations de programmes publics datent du début du XXe siècle, selon un modèle très expérimental, avec des groupes de contrôle. En bons libéraux, on présuppose toujours que le client final cherche, par définition, à maximiser son intérêt et ses bénéfices individuels. Après la Seconde Guerre mondiale, l'évaluation se répand dans tout le monde anglo-saxon et en Europe du Nord, sauf en France et dans les pays latins, sans doute en raison d'une tradition beaucoup plus étatiste. La position centrale de l'État, du service

public, de l'intérêt général, ainsi que le développement de l'action administrative au service d'un idéal de société, organique et intégrée, y ont longtemps suffi à légitimer l'action publique, sans qu'il soit davantage nécessaire d'en vérifier obsessionnellement les résultats à tout moment du processus. Durant les dernières décennies, la Commission européenne est aussi devenue un acteur important. Dès 1960, certains programmes ont été évalués, notamment les fonds structurels pour le développement régional.

Dans le cadre de la décentralisation française, la loi particulière du 6 janvier 1986 introduit le principe d'évaluation, mais ne l'organise pas. Au cours des années 1980, différents groupes d'acteurs (universitaires, consultants, hauts fonctionnaires, Commissariat général du Plan) se saisissent du problème : pour les uns, il s'agit de moderniser l'action publique ; pour les plus malins, c'est l'opportunité d'un nouveau marché. La définition de l'évaluation est encore très classique : reconnaître et mesurer les effets propres d'une politique (rapport Delau, 1986). L'évaluation reste en extériorité par rapport à l'action.

En 1988, le gouvernement Rocard prend une série d'initiatives. Le rapport que remet Patrick Viveret sur l'évaluation démocratique (1989) élargit la perspective, en précisant qu'« évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur ». C'est un saut qualitatif important qui enrichit les approches par l'introduction d'une dimension éthique ou qualitative, faisant référence à un système de valeurs. Une nouvelle croyance se répand alors dans la fonction publique et dans les ministères. Cependant, pareille définition suppose que toute politique publique, comme toute action organisée, le serait selon des valeurs de référence et que ces valeurs peuvent être facilement explicitées, ce qui n'est pas évident. En outre, l'évaluation n'est plus un constat en extériorité, elle devient partie intégrante de la politique ou de l'action à évaluer, elle s'inscrit dans la durée, avec un impact social particulier.

Patrick Viveret souhaitait qu'elle soit entourée de garanties particulières : d'indépendance (avec un pôle public indépendant qui n'a pas vu le jour), de rigueur méthodologique, de pluralisme des acteurs, de transparence des matériaux et des critères. En d'autres termes, il souhaitait que les évaluateurs rendent eux aussi des comptes. Conçue de la sorte, une évaluation devient un processus qui, par nature, dérange les pouvoirs, celui des acteurs de terrain, mais surtout celui des décideurs et des opérateurs intermédiaires.

À la suite de ce rapport va notamment s'engager l'évaluation du revenu minimum d'insertion (RMI, 1989-1992), puis vont être créés un Comité national d'évaluation de la recherche, un Conseil supérieur de l'évaluation et un Comité interministériel devenu Conseil national de l'évaluation (janvier 1990). Un décret du 18 novembre 1998 précise alors la définition officielle de l'évaluation : « L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier dans un cadre interministériel l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. » Une Société française de l'évaluation voit le jour en 1999.

Dans le cadre du Conseil scientifique de l'évaluation, placé sous la présidence du politologue Jean Leca, on découvre une troisième définition de l'évaluation, plus complexe, plus riche aussi, mais qui, sur le fond, fait trop rupture avec la commande politico-administrative : « L'évaluation est l'activité de rassemblement d'analyses et d'interprétations de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles. » Dans une évaluation, il faudrait donc distinguer trois dimensions : la dimension cognitive, c'est-à-dire la part des connaissances formalisées produites par cette activité particulière ; la dimension instrumentale, comme séquence de l'action publique dans un rapport technique avec les autres séquences ; et la dimension normative, selon laquelle évaluer, c'est émettre, formuler un jugement de valeur sur l'action développée, à dessein de l'infléchir.

Idéalement, il faudrait encore que toute évaluation soit suffisamment « appropriable » par sa lisibilité, sa qualité et sa

pertinence, pour pouvoir faire démocratiquement retour sur l'action. C'est d'ailleurs pourquoi certains considèrent que pour être vraiment utile, une évaluation doit être conduite avec les intéressés, voire coproduite avec toutes les parties prenantes, voire même devenir « participative », dans la perspective d'une émancipation de la société civile ! Pour autant, la plupart des auteurs reconnaissent qu'il est assez rare qu'une évaluation, même participative, conduise à des infléchissements significatifs d'une politique. Toutes sortes d'autres enjeux interfèrent qui gênent cette opération : des enjeux idéologiques, juridiques ou statutaires, financiers et surtout politiques. Finalement le Conseil scientifique sera vite oublié. C'est un échec de la tentative d'évaluation scientifique des politiques publiques.

Quelles leçons en tirer ? On devrait en principe pouvoir tout évaluer, notamment toutes les formes d'action publique connues. Aussi bien des législations, des programmes d'actions, des politiques particulières que des institutions, des services, etc. On devrait pouvoir évaluer des systèmes ouverts comme des systèmes fermés, du plus grand au plus petit. Mais la réalité est tout autre. Concrètement, si l'on prend les évaluations interministérielles achevées depuis 1990, rares sont celles qui concernent les sujets les plus sensibles politiquement, socialement ou financièrement (exceptions faites de la politique de lutte contre le sida et de la préservation des ressources en eau). On ne trouve notamment rien sur la justice, la sécurité, la gestion de la défense, les finances locales ou les finances sociales, etc. Il faut d'ailleurs ajouter à cette liste des exclusions la politique de décentralisation des années 1980, avant celle des années 2000, ainsi que la politique de l'évaluation elle-même. Enfin, évaluer non seulement a un coût et implique des savoir-faire spécifiques, mais surtout est une activité qui en aucune manière ne peut pas être neutre. Elle entre trop de plain-pied dans différents champs de pouvoir et de conflits, déclarés ou potentiels. Cette action ne peut donc rester ouverte, tant du point de vue de son objet et de ses méthodes que du point de vue du corps de spécialistes mobilisés.

Ce qui pose problème, on l'a bien compris, ce n'est pas tant l'évaluation en elle-même que, depuis le tournant des années 1990, la généralisation et la rationalisation des activités évaluatives, l'apparition d'une spécialisation et d'une économie de l'évaluation (avec ses entreprises *ad hoc*), et même une certaine autonomisation du « business évaluatif », profitant de l'aubaine de certaines lois objectivement favorables. Le tout sous prescription, sous injonction administrative de plus en plus puissante, avec pour faîtière la LOLF et en aval une justification incontestable, sauf à en démasquer l'imposture, de substantiels gains de qualité au service des usagers, toutes choses restant égales par ailleurs, voire régressant.

La place du « citoyen » dans l'évaluation

Dans son rapport au Premier ministre en 1989 [3], Patrick Viveret critique le processus selon lequel l'évaluation est quasi exclusivement au service des décideurs et des experts. En réaction à ce phénomène, il propose qu'elle se fasse au service « de l'acteur le plus impuissant et le plus majestueux, à savoir le citoyen ». Cette position généreuse soulève une série de questions.

– Comment élaborer des langages et des modalités de communication permettant à chacun des acteurs de se comprendre et de progresser ?

– Quels outils peuvent amener les citoyens à débattre de façon plus fine, à se mobiliser pour participer à l'évaluation du service public ?

– Peut-on considérer *le* citoyen comme *un* acteur ?

En fait, le terme de citoyen recouvre une pluralité de groupes sociaux défendant des intérêts divers, exprimant des jugements de valeur diversifiés, parfois antagonistes, porteurs de formes d'expression hétéroclites et de langages cosmopolites. La référence au « citoyen » est une référence abstraite qui doit être concrétisée dans la pratique par un repérage fin des différents acteurs concernés. La catégorie du citoyen est plurielle, elle recouvre une multiplicité d'acteurs dont font partie les prescripteurs, les opérateurs, les experts, les décideurs... Se posent alors des problèmes de légitimité et de représentation : qui peut être retenu valablement comme « porte-parole », comme représentant des aspirations et des points de vue du citoyen ?

L'expérience montre que chaque catégorie de citoyens n'a pas la même capacité d'expression, le même pouvoir pour défendre ses intérêts. Certains groupes sociaux peuvent intervenir dans le processus d'évaluation pour que leur point de vue soit

pris en compte, que leur système de valeurs soit retenu, pour que leurs critères de jugement soient intégrés, alors que d'autres sont exclus. Le problème est que ce sont, le plus souvent, les groupes censés bénéficier des programmes sociaux qui ont le plus de difficultés à s'exprimer et à se faire entendre. Cette question est essentielle dans le champ du développement social qui s'adresse en priorité aux populations les plus démunies.

Si donc il y a déséquilibre entre les capacités et les possibilités des différentes catégories de citoyens pour participer au processus d'évaluation, qui va décider du poids respectif qu'il convient d'accorder à chacun de ces points de vue ? Qui va décider des formes d'expression ? Qui va être garant du caractère démocratique du processus ? Qui va désigner les porte-parole, les interlocuteurs ?

Les acteurs du développement social savent bien que les « différents points de vue » ne se valent pas. Le point de vue des habitants ne peut pas être mis sur le même plan que celui des techniciens, des professionnels, des représentants d'institutions, etc. Non pas parce qu'ils auraient forcément raison, mais parce que les opinions et les jugements de valeur n'ont pas le même sens selon que l'on est concerné existentiellement ou institutionnellement.

• Les *professionnels* peuvent essayer de tendre à l'objectivité : ils demandent à l'évaluation de les aider à produire de la connaissance pour mieux comprendre les enjeux de leur action. L'évaluation est un outil pour sortir d'une vision purement subjective et rentrer dans une vision analytique des situations.

• Les *habitants* ne sont pas dans une problématique équivalente. L'important pour eux est moins d'analyser objectivement leur situation que de l'améliorer. C'est leur vie qui est en jeu. À ce niveau, la question de l'objectivité n'a pas le même sens : il ne peut y avoir pour eux de « distance ». Leur « subjectivité » est réelle. Ce n'est pas un simple point de vue sur le monde, c'est le vécu qui est directement produit par leur situation sociale, par leurs conditions concrètes d'existence. Si la subjectivité des professionnels renvoie à des « états d'âme » qui ne sont pas en soi des éléments importants, la subjectivité des populations concernées par l'action que l'on cherche à évaluer est, elle, essentielle. Sans fétichiser l'« opinion publique », notion critiquable et contestable, l'évaluation ne peut faire l'économie du recueil des « points de vue » des sujets pour lesquels l'action est menée, points de vue qui sont par nature *subjectifs*. La question n'est pas de les rendre objectifs. Elle est de les *prendre en compte*. Cela ne veut pas pour autant dire que ces points de vue sont plus vrais que les autres (au sens de la validité scientifique). Cela veut dire qu'ils sont plus valables parce qu'ils *représentent* le point de vue de ceux par/pour/avec lesquels l'action est menée : il convient donc d'intégrer *leur évaluation* dans l'évaluation.

Ces différentes questions conduisent à réfléchir sur la façon dont une société traite du problème de la « valeur », c'est-à-dire la façon dont elle s'évalue elle-même. En critiquant le pouvoir de l'expert et le risque d'appropriation de l'évaluation par un corps de spécialistes... est-ce qu'on ne risque pas d'abandonner toute référence à la démarche scientifique ? L'évaluation a pour ambition de produire de la connaissance. Enjeu de pouvoir, elle doit également rester un enjeu de savoir.

La validité des méthodes retenues doit donc se mesurer sur un double axe :

– en termes de *pouvoir*, par leur capacité à rendre compte du point de vue des groupes dominés sur les politiques et les programmes qui les concernent ;

– en termes de *savoir*, par leur capacité d'analyse de la réalité : produire de la connaissance pour comprendre les enjeux, les résistances, les contradictions et les transformations liés à l'action ; rendre compte des effets concrets entraînés par la mise en œuvre d'un projet de développement.

DOCUMENT n° 8

ETHIQUE TECHNIQUE, ETHIQUE POLITIQUE

Il est banal de constater que les interventions sociales des pouvoirs publics exigent de façon croissante des connaissances quant aux phénomènes sociaux qu'elles visent à "traiter". Dans le même temps, l'accès à ces connaissances, la réunion des conditions de leur possibilité sont de plus en plus difficiles. L'extension, relativement récente dans le contexte français, du recours à l'évaluation, peut d'abord être vue comme le symptôme d'une première dimension de la crise de l'Etat social, sa dimension proprement politique. Mais, d'un autre côté, au moment où l'évaluation est convoquée, elle se trouve illustrer, avec d'autres facteurs (parmi lesquels la bien connue dimension du financement) la crise technique de l'Etat social.

La demande de connaissances évaluatives, de la part des responsables politiques, est sans grand doute un signe de leur difficulté à légitimer les décisions qu'ils prennent en matière de politiques sociales : l'Etat social redistributeur des années d'après-guerre ne va plus de soi, les problèmes de justice sont nombreux, les oppositions entre les catégories de bénéficiaires difficiles à concilier. Alors que dans la période précédente, les décideurs politiques privilégiaient la mise en avant des principes, l'énoncé et le débat autour de grandes valeurs rectrices, on peut les considérer aujourd'hui comme frileux quand ils affirment se préoccuper des conditions de réalisation, des effets des politiques. Cependant, cette mise en avant de la nécessité de connaître

les phénomènes, d'expérimenter, de connaître les effets et impacts, revêt souvent un caractère rhétorique ou tactique. En dernière analyse, le décideur politique tranche, et, le cas échéant, il se moque éperdument des connaissances évaluatives.

D'un autre côté, s'ils sont effectivement animés d'une éthique de la responsabilité, les hommes et femmes politiques affrontent pleinement la question des "conséquences prévisibles" de leurs décisions. Les résultats effectifs qu'on peut attendre d'une politique peuvent, à l'aide de méthodes scientifiques, être anticipés, souvent bien sûr avec de grandes marges d'erreur ; des résultats ex-post peuvent, jusqu'à un certain point, être mesurés, et, surtout, mis en relation de façon causale avec les actions menées. Mais, au moment où les décideurs politiques font le plus appel à l'observation sociale -que ce soit pour des motifs d'éthique de la responsabilité ou de politique symbolique ne change rien à l'affaire- la connaissance, et plus généralement, la dimension technique des politiques est aussi en crise. On ne connaît pas exactement les phénomènes à traiter (exemples : le sous-emploi, la pauvreté, le fonctionnement du marché du travail, etc..) et on connaît de moins en moins de remèdes (exemple : quels dispositifs d'insertion, quelles politiques centrales du temps de travail). Il n'y a pas de recettes d'action, mais des explorations plurielles d'une réalité fort complexe.

Dans le contexte français, fort différent de celui de nos voisins, le débat entre les différentes approches de l'évaluation a valorisé une "évaluation démocratique" vis-à-vis d'une évaluation "managériale, gestionnaire" . Dès lors, on a eu tendance à ne pas accorder assez d'intérêt aux opérations de mise en oeuvre. Il est pourtant tout à fait caricatural de ne pas considérer les opérations de gestion et leurs résultats comme relevant d'une évaluation démocratique : c'est comme

si l'on pensait que tout est réglé dès lors que les bonnes orientations idéologiques ou axiologiques ont été débattues et tranchées. La mise en oeuvre n'est pas qu'un problème d'intendance ; ce n'est pas non plus qu'une question auxiliaire de gestion des politiques publiques, à traiter dans une logique purement managériale. Cette dimension des politiques sociales fait partie des questions éminemment politiques[4], au même titre que les principes et valeurs qui les orientent.

Une telle analyse conduit à considérer les politiques symboliques comme de pauvres substituts à l'action efficace et responsable. A cet égard, la grande difficulté rencontrée par leur producteur, en matière de production et d'utilisation des connaissances issues de l'évaluation, tient précisément à ce que ces dernières constituent l'un des matériaux privilégiés des politiques symboliques. Cette réalité est très ancienne et répandue parmi les Etats. Dans la pleine conscience que ce débat, influencé profondément par les conditions de la conquête et de la conservation du pouvoir politique, ne sera pas résolu par les remarques présentes, il est impératif et possible, dans la pratique quotidienne de l'évaluateur, de fixer des limites déontologiques. Elles seront construites comme des protections contre un double danger : *celui de la relativisation des critères scientifiques d'un côté, celui de l'ignorance assumée des responsabilités civiques et sociales liées au statut de l'expert, de l'autre*. Mais en dernière analyse, dans les moments de contradiction, qui sont nombreux, la responsabilité de l'expert, sur la base des critères professionnels collectifs, reste profondément individuelle, dans son mécanisme intime.
De ce dernier point de vue, l'homme ou la femme politique sont, semble-t-il, logés à la même enseigne, qui les définit en tant que citoyens dotés d'une responsabilité particulière.

Maîtriser et évaluer

L'apparition des experts dans le travail social répond donc à deux mots d'ordre : maîtriser et évaluer. Moins impliqués dans le quotidien du travail et avec un regard extérieur, ils peuvent analyser les procédures mais aussi traiter les informations recueillies, afin de dresser des « portraits sociaux » qui permettent de dégager certaines problématiques de l'exclusion. De plus, les politiques sont de plus en plus en demande d'informations précises sur le travail des polyvalences de secteur mais aussi de chaque structure qu'ils financent. François Alessio, chef de service d'un centre d'accueil et du pôle d'information et d'orientation à Toulouse explique :

> « J'ai récemment embauché une sociologue pour traiter et structurer toutes les données que nous collectons afin de les exploiter et de faire remonter les besoins auprès de la direction et des financeurs de la structure. Les politiques nous reprochent de ne pas être assez clairs sur nos actions, mais, comme nous sommes très collés au terrain et submergés de travail, nous n'avons ni le recul ni le temps pour faire des rapports d'activité efficaces assortis d'une réelle analyse et de propositions pertinentes. C'est pourquoi nous avons besoin d'une expertise extérieure. »

L'apparition des experts dans le champ social donne aussi l'impression aux acteurs de terrain qu'ils ne sont plus capables d'agir par eux-mêmes et que l'audit sert de prétexte à remettre leurs pratiques en question. « Nous avons connu des évaluations de différents dispositifs et nous sentions bien que l'objectif était de canaliser et discipliner les travailleurs sociaux, plus que de les soutenir », remarque Fatima Ameur, secrétaire fédérale à la fédération service public CGT et assistante sociale.

Avec la notion d'expertise, c'est tout le secteur social qui se trouve soudain plongé dans une logique nouvelle. Et cela se ressent jusqu'au vocabulaire. On parle désormais d'« ingénierie sociale », de « conduite du changement » et de « management sur objectif ». Tous ces nouveaux concepts heurtent de nombreux travailleurs sociaux, peu habitués à raisonner en termes de logique d'entreprise. « Certains cabinets de consultants ont eu tendance à oublier que nous traitons avec des personnes et pas avec des boîtes de conserve, remarque Michèle Nathan, secrétaire nationale à la fédération CFDT Interco. Or, il se trouve que les personnes ne font pas forcément exactement ce qu'on leur conseille de faire. » Comme on le voit, certaines résistances sont apparues dans les services sociaux et le ton s'est parfois durci tant les finalités des politiques semblaient éloignées des missions originelles du social.

1 - La politique d'action sociale des Caisses d'Allocations Familiales

Accueillir les enfants dans des crèches, des centres de loisirs, accompagner les familles, animer la vie sociale... sont autant de domaines pour lesquels les Caisses d'Allocations familiales (Caf) interviennent et apportent des financements dans le cadre de sa politique d'action sociale. En effet, en complément des prestations légales versées à leurs allocataires, les Caf mettent en œuvre une politique d'action sociale qui visent à aider les familles à faire face à leurs difficultés financières ou de logement, et à concrétiser leurs aspirations tant en matière de loisirs, d'éducation que de mode de garde.

En 2008, les Caf ont consacré 3,9 Md€ à leur politique d'action sociale : 80 % de ce budget est destiné au financement de partenaires (crèches, associations, collectivités territoriales, etc.), 9 % sont versés directement aux familles via des aides financières et 10 % permettent de financer des services que les Caf gèrent directement.

Complémentaire des prestations légales (aides à l'équipement du logement en complément des allocations logement, financement de place de crèche en complément des prestations d' « aide à l'accueil du jeune enfant, etc.), familiale (les bénéficiaires potentiels ont au moins un enfant à charge), décentralisée (gérée par le réseau des Caf), préventive (via l'accompagnement social) et partenariale (dans le cadre de co-financement avec d'autres institutions et associations), la politique d'action sociale se déploie dans les domaines suivants :

- la petite enfance (52 % des dépenses d'action sociale), essentiellement via des aides aux partenaires (aide à l'investissement pour permettre la création de places nouvelles de crèche et prestation de service versée aux gestionnaires de structures d'accueil des enfants de moins de 4 ans en fonction du revenu des parents) ;
- les loisirs et vacances (23 %) : elles se déploient sous forme d'aides aux partenaires (contrats « enfance jeunesse » passés entre une Caf et une collectivité territoriale ou une entreprise pour promouvoir une politique d'accueil des moins de 18 ans et prestations de service « vacances avec accompagnement socio-éducatif ») et d'aides directes aux familles (aides individuelles qui dépendent du règlement intérieur de chaque caisse : bons vacances, aides sur projet, ticket loisirs, etc.) ;
- l'accompagnement des familles en difficultés à travers le financement des services de travailleurs sociaux des Caf, des aides aux associations d'aide à domicile et des aides financières aux familles ;
- l'animation de la vie sociale (7 %) via le financement de centres sociaux, de foyers de jeunes travailleurs et d'associations ;
- l'accès et le maintien dans le logement (4 %) par le financement d'associations (projet de réhabilitation, opération de relogement), l'abondement de fonds géré par les Conseils généraux (Fond solidarité logement, Fond solidarité énergie) et des aides financières individuelles (aides à l'installation, à l'équipement, au déménagement) ;
- l'accompagnement à la fonction parentale (2 %) à travers le financement de structures telles des associations de médiation familiale, des lieux d'accueil parents enfants, etc.

2 - Une enquête transversale sur la politique d'action sociale des Caf auprès des bénéficiaires potentiels d'action sociale

La politique d'action sociale a vocation à s'adapter de manière souple et diversifiée aux besoins des familles. Or, jusque-là, la Caisse Nationale des Allocations Familiales (Cnaf) ne disposait pas d'étude transversale sur cette politique permettant de vérifier le ciblage et les effets de cette politique et de prendre la mesure des attentes de ses bénéficiaires potentiels. La Cnaf a donc réalisé, en 2009, une enquête permettant à la fois de connaître les caractéristiques des bénéficiaires et des non bénéficiaires des interventions sociales des Caf et de recueillir leurs besoins en la matière (*cf.* encadré 2).

Le champ de l'enquête est celui des bénéficiaires potentiels d'action sociale, à savoir les familles percevant des allocations familiales ou percevant des prestations sociales. Il s'agit de l'ensemble des familles avec enfant dés lors qu'elles ont deux enfants ou qu'elles perçoivent des prestations sociales (allocation logement, minima sociaux, etc.). Cette population recouvre un public de plus de 6 millions d'allocataires et représente plus de 60 % des familles avec enfant.

L'enquête a pour objectif de déterminer les modalités d'intervention qui se révèlent être les plus pertinentes, en fonction des domaines d'intervention et des caractéristiques des usagers. Comment les allocataires s'approprient-ils et jugent-ils les différents modes d'intervention ? Sont-ils adaptés à leurs besoins ? Des hypothèses spécifiques sous-tendent certains champs d'intervention. Ainsi par exemple, en matière de soutien à la parentalité, quelles sont les actions jugées légitimes ? En matière de soutien à l'insertion, les allocataires ont-ils des attentes particulières vis-à-vis des Caf, en complément des services proposés par leurs Conseils généraux ?

Pour autant, l'enquête ne vise pas à traiter de manière précise chaque dispositif la composant mais plutôt de comprendre la complémentarité de ces dispositifs en poursuivant quatre objectifs :

- mieux connaître les allocataires qui bénéficient ou qui ne bénéficient pas des interventions sociales des Caf à travers un ensemble de variables sociodémographiques ;
- expliquer le non recours aux dispositifs : Il s'agit d'expliquer le non recours aux aides individuelles (méconnaissance des aides, aides inadaptées aux besoins, aides insuffisantes du point de vue de la solvabilité, etc.) et d'identifier des éléments déterminants la plus ou moins grande fréquentation des structures collectives (en fonction probablement de l'accessibilité géographique et tarifaire) ;
- appréhender les effets de ces dispositifs en s'interrogeant sur la suffisance et l'adaptation des aides aux besoins des bénéficiaires ;
- connaître les domaines et modalités d'intervention jugés prioritaires. Que les allocataires aient ou non bénéficié d'un dispositif d'action sociale de leur Caf, l'enquête les interroge sur leurs attentes et besoins dans le cadre des domaines privilégiés d'intervention des Caf. Quels sont les domaines d'interventions qu'ils jugent prioritaires ? Quelles sont les formes d'intervention dont ils auraient besoin (aides financières, conseil, formation, action collective, création de structures collectives...) ? Il s'agit également de repérer les moments de la vie où les allocataires auraient eu (ou ont eu) besoin d'aide.

L'association des usagers à l'évaluation n'a pas été immédiate dans les travaux les plus anciens des années 90. Elle est devenue progressivement un élément à part entière de certains dispositifs. Au départ, il s'agissait simplement de prendre en compte le point de vue des usagers puis, avec la volonté de donner un caractère pluraliste et participatif à la conduite de l'évaluation, certaines démarches sont allées plus loin en les associant au pilotage-même. Cette ouverture aux usagers, au-delà de l'expert de l'évaluation et du professionnel du secteur, n'a pas été sans poser de nombreuses questions qui ont été largement explorées : représentativité des usagers, incertitude sur la notion même d'usager, différenciation nécessaire avec le mode délibératif, modalités opérationnelles s'agissant des publics en difficulté ... Quoiqu'il en soit, cette association a connu une consécration législative notamment dans l'évaluation des établissements sanitaires et sociaux par la loi 2002-2 ainsi que dans le cadre de l'évaluation prévue du RSA. Le comité chargé d'"analyser l'impact du RSA sur le retour à l'emploi, le taux de pauvreté et la qualité des emplois des bénéficiaires" comporte ainsi cinq représentants des bénéficiaires du RSA (décret n° 2009-1112 du 11 septembre 2009).

L'analyse du non recours aux droits sociaux, et plus généralement de la non demande sociale, va plus loin dans la démarche. Au départ, il s'agissait ainsi de comprendre les raisons pour lesquelles une personne qui est éligible à une prestation sociale ne la percevait pas. Cette question a été peu prise en compte par les institutions publiques résonnant trop, selon Philippe Warin, comme un désaveu.

Centrée sur l'analyse du non recours aux prestations sociales financières, l'approche a été peu à peu élargie à d'autres champs illustrant le fait que le non recours est partout et que l'offre publique n'a finalement aucun usager contraint ou captif, contrairement à l'image traditionnelle portée par les mécanismes d'assurance sociale . Une typologie a été établie par l'ODENORE (voir encadré) distinguant ainsi la non connaissance, la non demande, la non réception et identifiant les explications spécifiques à chaque situation. L'analyse plus précise de la non demande (dite « tertiaire ») montre que les explications sont nombreuses : manque d'intérêt, risque de stigmatisation et de discrimination, dénigrement de sa propre éligibilité, repli sur soi.... Elles renvoient ainsi à des articulations entre logiques institutionnelles et comportementales ; elles mettent en lumière les limites de la logique incitative pour souligner l'importance d'envisager des dispositifs de reconquête (pour un accompagnement d'accès au droit) d'autonomisation, de responsabilisation en tenant compte des préférences individuelles.

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).

Créé en 2003 à la Maison des Sciences de l'Homme de Grenoble, cet observatoire a pour but de produire des informations et des connaissances sur le non-recours. Quatre domaines sont particulièrement pris en compte : la santé, l'insertion socioprofessionnelle, les prestations sociales et l'autonomie (handicap et vieillissement). L'observatoire fonctionne à partir d'un partenariat étroit avec différents acteurs administratifs et associatifs locaux et nationaux. Il est également un lieu de veille sur les travaux français et étrangers sur le non-recours. Il participe à l'incubation de projets de recherche (programmes pour l'ANR, le PUCA, le HCSA, l'INPES, etc.). http://odenore.msh-alpes.fr/

Ainsi, la connaissance plus fine des phénomènes de non recours conduit progressivement à interroger l'effectivité et la pertinence de l'offre publique dans une perspective renouvelée et du point de vue des destinataires – groupe plus large que les traditionnels usagers - et à enrichir ainsi le regard évaluatif classique. Mieux intégrée à la démarche évaluative, elle pourrait contribuer à infléchir des dispositifs qui jusqu'à présent n'ont pas répondu de manière satisfaisante à la demande sociale.

Association des citoyens aux évaluations de politiques régionales

Les bénéficiaires ne sont pas les seuls intéressés

DOCUMENT n° 12

29

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 7es 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.

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 7es journées françaises de l'évaluation (JFE)
4. Réunions de debriefing après les 7es 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

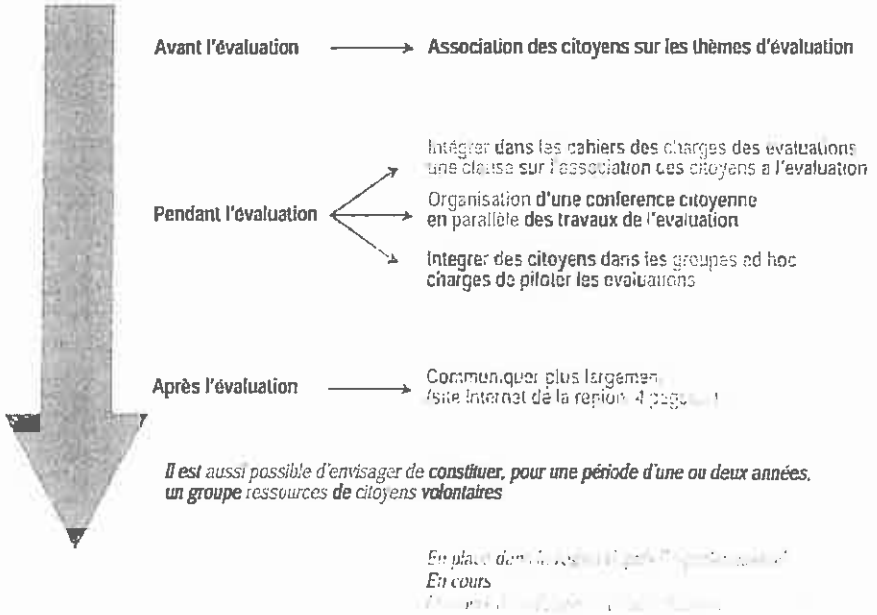
Quelle est la place du citoyen dans l'évaluation ?
Quel intérêt à voir ce rôle renforcé ?
Quel pourrait être le rôle des citoyens tout au long du processus d'évaluation ?
Quelles sont les conditions à remplir pour que les citoyens puissent occuper la place souhaitée ?

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.

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 rhonalpins 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 l'*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

L'exemple de l'évaluation de la politique en faveur de la démocratie participative

Pour terminer, je souhaiterais évoquer la dernière évaluation en cours, autour de la politique en faveur de la démocratie participative. Il nous paraissait tout naturel d'associer très étroitement les citoyens à cette évaluation concernant une politique lancée en 2005. Elle vise à subventionner des porteurs de projets (associations et autres collectivités territoriales) et à organiser des ateliers citoyens sur diverses thématiques. Ces derniers ont pesé de manière remarquable dans la construction de nouvelles politiques publiques. Un réseau régional de démocratie participative a été mis en place, avec 250 acteurs qui se réunissent régulièrement pour échanger sur leurs pratiques autour de cette question. Des rencontres multiples ont en outre été organisées dans ce cadre.

Trois grandes questions évaluatives se posent :
- Dans quelle mesure la démarche régionale a-t-elle permis de renforcer l'intérêt des citoyens pour la vie politique et l'action publique ?
- En quoi la politique régionale de démocratie participative a-t-elle modifié les politiques et les pratiques de la Région et de ses partenaires ?
- Quel est l'effet du soutien régional auprès des porteurs de projets et de leurs publics cibles ?

De manière très originale, un atelier de réflexion a été mis en place pour enrichir le travail d'évaluation. Il se compose de deux groupes avec, d'une part, vingt citoyens rhônalpins tirés au sort et, d'autre part, 20 élus du territoire régional. Il est à noter à ce propos qu'il nous a fallu appeler 2 500 personnes pour trouver les 20 citoyens qui acceptent de participer à cet atelier. Les contraintes imposées aux personnes sélectionnées étaient en effet assez lourdes, puisqu'elles devaient se rendre disponibles trois week-ends d'affilée. Elles ont travaillé autour de la question : les citoyens à la politique régionale : quel sens cela a-t-il ? » Il ne s'agit donc pas d'une question évaluative, mais d'une question générale et prospective. Ce travail servira essentiellement à la formulation de recommandations. Le prestataire juge l'avis des citoyens particulièrement intéressant. Il est probable que nous renouvellerons cette expérience dans le futur, dans le cadre d'autres évaluations.

DOCUMENT n° 13

L'évaluation des politiques publiques en France

Définitions et historique

Annie Fouquet (Société française de l'évaluation)

Les concepts de base de l'évaluation

L'évaluation de l'action publique (politique, programme, dispositif) a pour objet d'en apprécier la valeur au regard de certains critères, comme la pertinence, l'efficacité, l'efficience..., notamment dans le but d'apporter des connaissances pour aider à la décision et éclairer le débat public.

Définitions...

Le terme d'évaluation est aujourd'hui en vogue et est sujet à bien des malentendus. Chez certains, il fait ressurgir des peurs anciennes, remontant aux temps de l'école et des « zéros pointés ». L'évaluation est perçue par ceux-ci comme un jugement, parfois injuste et qui met en cause des acteurs personnellement. Pour d'autres, notamment les ingénieurs, les physiciens, l'évaluation est synonyme d'estimation. Elle consiste à estimer la valeur d'un paramètre d'un modèle pour estimer l'effet d'une action. Pour autant, estimer la valeur d'un paramètre ne suffit pas à apprécier la valeur de l'action publique, qui ne se résume pas au modèle testé. Économistes et statisticiens ont ainsi tendance à considérer ces travaux comme des évaluations de politiques, alors qu'ils ne sont qu'un élément de constat parmi d'autres à prendre en compte dans le cadre d'une évaluation, comme on le verra plus loin.

On parle également d'évaluation pour les entretiens individuels annuels : en effet dans leur principe, ils s'appuient sur une évaluation de l'action collective dans laquelle s'inscrit l'action individuelle et qui lui donne sens.

L'évaluation dont il est question ici vise à apprécier la valeur d'une action publique. Or, selon sa place (décideur politique, opérateur, bénéficiaire), chacun peut avoir un point de vue différent sur l'action menée. Ainsi il est possible de développer plusieurs jugements de valeur sur la même action. Évaluer une politique menée au nom de l'intérêt général, c'est prendre en compte l'ensemble de ces points de vue. Dans son article 15, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, préambule de la Constitution actuelle, précise : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » (en 1789, cette disposition visait à se débarrasser des fermiers généraux). L'évaluation analyse des systèmes d'action,

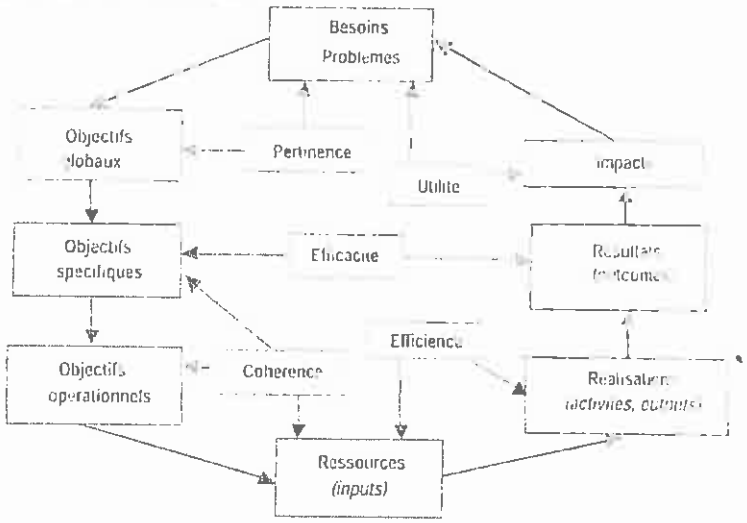
pour comprendre la chaîne des causes, et savoir à quoi attribuer le résultat (imputabilité). Enfin, l'évaluation doit contribuer à éclairer la décision, stratégique ou opérationnelle.

L'évaluation de l'action collective peut porter tout autant sur un projet que sur un dispositif de politique publique, un programme ou des politiques plus larges. Plus le degré de généralité est élevé, plus l'évaluation devient complexe. Pour autant, il est indispensable de procéder à ces évaluations larges, afin de repérer les effets de système. En effet, une politique publique se compose généralement de plusieurs programmes et plusieurs actions qui font parfois système et parfois se contredisent. Toute l'évaluation devra donc en tout premier lieu choisir le niveau auquel elle se situe. Il est souvent préférable de commencer par un niveau intermédiaire.

Différents registres.

Toute politique relève d'une théorie implicite du changement social. La mise en place d'une politique publique vise à résoudre les problèmes qui apparaissent. Par exemple, l'agitation dans les banlieues peut traduire un mécontentement face à un cadre de vie dégradé et à une problématique de logement. Face à l'agitation, le pouvoir politique peut décider de calmer les banlieues en réhabilitant le cadre de vie. Il s'agit là d'un objectif général, qui devra être décliné en programmes divers, répondant à des objectifs spécifiques, pouvant être eux-mêmes déclinés en objectifs opérationnels (schéma 1). Dans le cas de la sécurité routière, l'objectif général vise à diminuer le nombre des morts sur les routes. Plusieurs programmes spécifiques peuvent y contribuer, comme un programme d'aménagements routiers visant à supprimer les points noirs ; ou un programme visant à faire respecter le code de la route. Chacun des programmes spécifiques se décline à son tour en programmes opérationnels qui se déclinent en actions. Pour le premier, ce sera par exemple de supprimer tel passage à niveau ou de refaire tel carrefour. Concernant le second, ce pourra être de faire des contrôles de vitesse ou de refondre l'apprentissage de la conduite.

Schéma 1



Lecture : Les objectifs globaux sont définis à partir de l'identification des besoins ou problèmes ; l'adéquation des objectifs globaux aux besoins ou problèmes permet de mesurer la pertinence d'une politique.

À chaque politique, programme ou action, seront affectés des moyens spécifiques en termes humains, financiers et juridiques. Au niveau le plus bas – à savoir les objectifs opérationnels – sont mesurées les **réalisations** qui correspondent à l'activité de l'administration ou de l'opérateur dans un domaine particulier. C'est à ce niveau que l'on positionne les indicateurs d'activité, déclinés dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Pour reprendre l'exemple de la sécurité routière et de la réduction du nombre de points noirs, l'indicateur de réalisation pourra être le nombre d'appels d'offres réalisés par le service chargé des infrastructures ou la dépense engagée ; dans le cas de la lutte contre les vitesses excessives, ce sera le nombre de radars installés. Au niveau des objectifs spécifiques correspond l'évaluation des **résultats**. Ainsi, dans le domaine de la sécurité routière, le résultat sera le nombre de points noirs supprimés. Au niveau le plus élevé, celui des objectifs globaux, ce sont les **impacts** qui sont mesurés, généralement à plus long terme. La baisse du nombre des tués sur les routes constitue ainsi un impact de la politique de sécurité routière.

Parfois apparaissent des impacts inattendus. Par exemple, le fait de repeindre les cages d'escalier d'un quartier d'habitations à loyer modéré (HLM) a pu être à l'origine d'affrontements entre bandes de quartiers rivaux, dans la mesure où l'un des deux quartiers a vu son *standing* baisser par rapport à l'autre. Le simple fait de rénover un quartier a pu ici nuire à la tranquillité publique, contrairement à ce qui était espéré ; c'est un impact inattendu. Pour cerner au mieux les impacts d'une politique, il est donc important d'adopter une vision large avec ouverture d'esprit.

L'évaluation d'une politique publique se décline selon un certain nombre de critères, à commencer par sa **pertinence**, qui vérifie si l'action menée était en adéquation avec le problème qui était posé. Ensuite, il faut mesurer la **cohérence** des actions entre elles et avec les moyens déployés. Se posent aussi les questions de l'**efficacité** (les réalisations, les résultats et les impacts obtenus sont-ils conformes aux objectifs ?) ou encore celle de l'**efficience** (celle-ci rapporte les résultats obtenus aux dépenses engagées). Par exemple, l'efficience d'une politique d'emploi amène à mesurer le coût du chômeur évité ou de l'emploi créé, et à le comparer à celle d'un autre dispositif ou à celle d'un pays voisin. Enfin, le critère d'**utilité sociale** consiste à repérer si les impacts obtenus répondent effectivement aux besoins et aux problèmes d'aujourd'hui. Il s'agit là d'un critère fondamental en matière sociale, même s'il s'avère assez complexe de l'évaluer finement.

La rationalisation des choix budgétaires (RCB) s'appuyait sur une série d'indicateurs de moyens, d'activité et de résultats à court et long terme qui recouvrent les notions de ressources, réalisations, résultats et impacts. Le vocabulaire anglo-saxon est nettement plus clair : les moyens ou ressources affectés à l'action sont les « *inputs* » de l'activité qui produit des « *outputs* » (réalisations) qui engendrent des « *outcomes* » (résultats) à court terme et des « *impacts* » à long terme.

Il faut distinguer nettement l'évaluation, du contrôle, du pilotage et de l'audit (tableau 1). L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et la Cour des comptes sont deux organismes chargés avant toute chose du contrôle. Le pilotage se développe au travers de la LOLF. L'audit connaît un succès parallèle, même s'il demeure encore peu répandu dans le monde administratif. À ce propos, la société française de l'évaluation (SFE) a organisé récemment une journée de travail en lien avec l'AFIGESE (associations des financiers et contrôleurs de gestion des collectivités territoriales) et « France qualité publique » pour travailler autour de ces notions. Leur travail a abouti à la publication d'un Cahier comparant ces différentes démarches : « Voisinages : de la concurrence à la complémentarité ».

Ces démarches se distinguent de par leur objet, leurs normes de référence et leurs conséquences. Chacune correspond à un type de regard porté sur l'action publique :

- **Le contrôle** permet de vérifier la conformité par rapport à des textes (loi, réglementation, décret ou circulaire). Lorsqu'il y a un écart entre la pratique et la règle, la conséquence en est une sanction (amende, voire poursuites judiciaires).
- **Le pilotage** (contrôle de gestion) permet de suivre l'exécution des actions. La référence n'est plus la règle juridique ou comptable, mais le programme fixé en début d'année. Par exemple, chaque territoire s'est vu assigner un nombre de contrats à passer en matière de dispositifs d'aide à l'emploi. Chaque mois, est vérifiée la conformité du nombre de contrats effectivement passés avec l'objectif. En cas d'écart, se met en place un dialogue de gestion, qui permet de rectifier la trajectoire ou de déplacer des crédits.
- **L'objectif principal d'un audit** est la réduction des risques. L'auditeur (externe ou interne) se réfère pour cela aux standards de la profession ; il ne s'agit pas de normes juridiques (comme dans le cas du contrôle) ou de programmes fixés à l'avance (comme dans le cas du pilotage ou du contrôle de gestion), mais du référentiel de la profession (bonnes pratiques préexistantes répertoriées) ; en cas d'écart, l'auditeur émet des alertes, des recommandations que l'opérateur peut, s'il le souhaite, ignorer.
- Enfin, **l'évaluation** a pour objectif d'améliorer l'action publique, d'en optimiser les résultats et pour cela de mesurer et d'expliquer les écarts entre les effets attendus et les effets obtenus. La norme en l'occurrence n'est autre que les objectifs de l'action. Elle se traduit dans la pratique par une série d'analyses qui permettent de vérifier si les effets correspondent à ce qui était attendu. Ainsi, elle est une aide à la décision opérationnelle et stratégique, et donne du sens à l'action.

TABLEAU 1

	Contrôle	Pilotage (contrôle de gestion)	Audit	Évaluation
Objet	Vérifier la conformité à la réglementation	Suivre l'exécution des actions	Réduire les risques	Optimiser les effets-besoins Expliquer les écarts entre effets attendus et atteints
Normes, référentiels	Loi, règlement (cadre comptable)	Programme fixé *ex-ante*	Standards professionnels	Référence à construire en fonction des objectifs
Conséquences	**Sanctionner un écart :** amendes, poursuites judiciaires	**Rectifier la trajectoire :** dialogue de gestion	**Alerter :** recommandations, rappels à l'ordre	**Aider à la décision** (stratégique ou opérationnelle) selon les besoins de la société

Lecture • La démarche de pilotage analyse la conformité de l'exécution des actions au programme fixé *ex ante*.

De façon simpliste et un peu caricaturale, on peut dire que le contrôle s'arrête à la procédure; le pilotage s'intéresse d'abord aux réalisations et parfois intègre les résultats, alors que l'évaluation s'intéresse aux résultats et aux impacts. En ce sens, toutes ces démarches sont complémentaires.

L'évaluation peut répondre à quatre types et usages distincts et complémentaires. On distingue évaluation d'impact et évaluation de processus, d'une part; aide à la décision et apprentissage collectif, d'autre part. L'évaluation d'impact vise à apprécier, de la manière la plus objective possible, les effets d'un programme sur la société. L'évaluation de processus se penche sur la mise en œuvre de cette politique et en analyse les processus : est ainsi analysé le système d'acteurs et la façon dont celui-ci a pu favoriser ou gêner l'atteinte des objectifs. S'agissant des acteurs de l'action publique, l'évaluation peut être une aide à la décision; commandée et destinée aux décideurs; et/ou utile à l'ensemble des acteurs dans un apprentissage collectif. Le processus d'évaluation permet aux agents de mieux comprendre les actions auxquelles ils participent et de s'en approprier les objectifs. Dans le cadre de certains dispositifs, ce type d'évaluation a permis de pointer l'existence d'actions inutiles.

Outre le choix du domaine qui doit être évalué et les décisions prises à l'issue de l'évaluation, deux prérogatives des décideurs (commanditaires), il est possible de distinguer quatre grandes étapes de l'évaluation.

La première a pour but de construire le référentiel de l'évaluation, en définissant les questions qui se posent et en retrouvant ou explicitant les objectifs initiaux. Parfois, cette première étape s'apparente à de l'archéologie administrative, quand les programmes publics se sont empilés successivement au cours du temps.

La deuxième étape consiste à recueillir les données. Généralement, le contrôle de gestion (pilotage), quand il existe, a effectué un suivi de réalisations, mais il va rarement aux résultats. Bien souvent, des enquêtes et des études *ad hoc* sont nécessaires. Des enquêtes existantes peuvent être réutilisées dans le cadre de l'évaluation, mais il est parfois nécessaire d'en entreprendre de nouvelles. Ces données et ces études permettent d'établir des constats.

Au cours de la troisième étape, on passe des constats aux conclusions. C'est à ce niveau qu'intervient l'interprétation. Il faut insister sur le fait qu'une étude n'est jamais à elle seule une évaluation : elle ne fait que participer à l'évaluation. Ainsi dans le cas des 35 heures, plusieurs études avaient été réalisées; certaines disaient que cette politique avait créé des emplois, tandis que d'autres qu'elle en avait détruit. En fait, leurs résultats dépendaient des hypothèses retenues, éclairant chacune une facette de la réalité. Comme il n'existait aucun lieu qui permît de discuter les hypothèses sur lesquelles s'appuyaient ces études et d'en apprécier leur domaine de validité, cette apparente contradiction, non élucidée par les parties prenantes faute de lieu de débat apaisé, autorisait les luttes politiciennes.

Une étude donne un élément de constat, qui peut ensuite être interprété de différente manière selon le point de vue de chaque groupe d'acteur. Par exemple : le même chiffre sur le nombre de lits vacants dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, va être interprété comme mauvais par le directeur financier qui y voit une perte de recettes potentielles; comme bon par les agents de santé qui y voient un allégement de leur charge de travail, mais également par l'élu en charge de la politique de maintien à domicile des personnes âgées car cette vacance de lits permet l'hébergement d'urgence, corollaire de sa politique. Cette interprétation constitue la troisième étape de l'évaluation, avant la formulation des recommandations. Il est utile que cette phase puisse

se faire dans un cadre qui permette d'exprimer les désaccords et de « sortir la pépite du désaccord de la gangue des malentendus ».

De là on passe (ou non) à la phase des recommandations, qu'il est utile de tester ou de coproduire avec les principaux intéressés, ceux qui devront les appliquer. D'où l'intérêt des comités de pilotage de l'évaluation ou instances regroupant les parties prenantes, pour faciliter son appropriation par les acteurs, tant en termes d'appréciations et d'interprétations qu'en termes de suivis opérationnels.