

TERRiTORi

17 boulevard Jean Rey

30133 LES ANGLES

04 32 70 02 10

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Bruno CARLON

1. LE CADRE GENERAL DE L'EVALUATION

1.1. Historique et définitions

- 1985 : commissariat Général du Plan « **évaluer une politique, c'est dire dans quelle mesure ses objectifs ont été atteints, et à quel prix ; c'est aussi analyser les raisons pour lesquelles les objectifs ont été atteints, ne l'ont pas été, ou ne l'ont été qu'en partie** ». Le rapport Deleau met l'accent sur la relation entre une politique publique et ses effets (**« reconnaître les effets propres d'une politique publique »**).
Il sous-tend qu'une politique publique réside dans la définition de ses finalités et de ses objectifs propres qu'il faut mettre en relation avec les effets. Il prend peu en considération les effets de composition et d'hybridation avec d'autres politiques publiques.
- 1989 : rapport Viveret « former un jugement sur la valeur d'une politique »
Il évoque la valeur pluraliste de l'évaluation et la nécessité de la mise en débat. Il sous-tend une conception démocratique de l'évaluation et son intérêt pour la transparence de l'action publique.
- 1990 : le décret du 22 janvier 1990 valorise la question de la mise en œuvre des moyens , notamment par la relation objectifs / moyens / effets. Il est plutôt centré sur le rapport objectifs / effets, et sur le lien pertinence / efficacité des moyens.

- 1991/93 : Conseil scientifique de l'évaluation. L'évaluation apparaît comme un moyen pour l'adaptation des politiques publiques, et comme réponse à une crise de la légitimité de l'action publique, comme un élément de stratégie active de modernisation de l'administration. L'évaluation est une activité cognitive (acquisition de connaissances sur les politiques et leur mise en œuvre), normative (aboutir à des appréciations et à des jugements sur la valeur des politiques et des programmes) et instrumentale (produire un changement social, qu'il concerne soit une décision soit le comportement des acteurs de terrain).

Le Conseil Scientifique déplace l'évaluation vers le rapport entre la mise en œuvre de moyens et l'impact, en considérant la mise en œuvre des moyens comme partie intégrante d'une politique publique.

- 1998 : Décret du 18 novembre 1998 « l'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre -qu'il soient juridiques, administratifs ou financiers- et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques ».
- La circulaire du Premier Ministre du 31 décembre 1998 inscrit l'évaluation de la Politique de la Ville dans le principe même de la contractualisation des nouveaux Contrat de Ville.
- La circulaire du Premier Ministre du 25 août 2000 donne de façon très précise les grands principes méthodologiques de la démarche évaluative des Contrats de Ville . Evaluation en continu, elle doit permettre de procéder aux aménagements des contrats.
- La circulaire du Ministre délégué à la Ville du 13 novembre 2000, expressément consacrée à l'évaluation des Contrats de Ville, fait référence en termes d' « impératif d'efficacité et d'exigence démocratique ». L'évaluation des Contrats de Ville doit se réaliser selon la « logique de projet global territorial ».

- Les circulaires du 24 mai et 15 septembre 2006 présentent l'évaluation du CUCS à l'échéance des 3 ans du contrat. Elle doit s'appuyer sur les bilans annuels prévus dans la loi du 1 août 2003. Il est fait référence à la prise en compte de l'évaluation dès l'élaboration du contrat et à l' « évaluabilité » des objectifs et des résultats.
- Circulaire du 5 juillet 2007 DIV sur l'évaluation des CUCS sur « la mise en oeuvre et les effets du CUCS ». Elle fait référence à :
 - L'évaluation des programmes d'action et de leurs résultats
 - L'évaluation de l'impact du contrat
 - L'évaluation de l'évolution des pratiques et du fonctionnement du contrat

L' exemple de la Politique de la Ville

La Politique de la Ville constitue un exemple intéressant, qui a contribué à actualiser l'évaluation des politiques publiques.

- Au IX° Plan, l'évaluation s'est limitée à quelques monographies d'expériences locales choisies pour leur caractère expérimental.
- Au X° Plan, l'évaluation a eu pour objectif de rendre intelligible la politique conduite, par le biais d'enquêtes territoriales ou thématiques commanditées par un Comité Interministériel. Elle a contribué à interroger la transformation du rôle de l'Etat et à préciser les enjeux sectoriels.
- Au XI° Plan, la mise en oeuvre de l'évaluation a été différenciée entre le niveau national et les évaluations locales. Elle a amorcé la production de connaissances mais sans mise en débat, sans jugement partagé ni structuration effective de l'observation locale. Elle a surtout accompagné la mise en oeuvre des actions et permis de valoriser les thèmes de l'observation des quartiers, de la participation des habitants, des coopérations.

- Au XII^e Plan, on observe une forme de disjonction entre l'évaluation nationale (synthèse thématique) et les évaluations locales. Des évaluations intermédiaires sont programmées.
- Avec le CUCS, l'évaluation s'inscrit dans une logique de résultats. Elle doit prendre en compte les trois dimensions (programme, impact, pratiques), les textes font plutôt référence à l'efficience et à la rationalisation de l'action publique.

1.2. Le contexte

- D'une pratique expérimentale à la recherche de lisibilité et de visibilité des politiques publiques avec une émergence tardive (années 80) reposant dans un premier temps, sur la conduite de l'action publique, l'analyse des modalités de mise en œuvre et de l'impact des actions, ainsi que sur la compréhension des pratiques participatives et démocratiques, puis dans une période plus proche, avec la valorisation des critères d'efficience.
- La prégnance d'une culture du contrôle renvoie à la nature centralisatrice de l'Etat français où les grands corps de l'administration ont détenu pendant longtemps le monopole de l'expertise. Il s'est agi surtout de vérifier la conformité administrative et financière dans la mise en œuvre de l'action publique.
- Un contexte de contraintes budgétaires et de recomposition de l'action publique (décentralisation et déconcentration, LOLF, RGPP) où il s'agit surtout de vérifier l'efficience et l'impact des engagements de l'action publique (rationalité des politiques sectorielles) mais avec la complexité des politiques publiques contractuelles (émergence de la territorialisation, vérifier les engagements des différents partenaires, faiblesse de la culture de projet, de la culture partenariale, de la culture de l'observation).
- La montée en puissance des programmes européens (obligation d'évaluer) et la confirmation de la logique de « programmes » dans les politiques publiques françaises (Rénovation Urbaine, CUCS)

1.3. Enjeux de l'évaluation des politiques publiques

Pourquoi évaluer ?

L'évaluation renvoie à plusieurs enjeux stratégiques :

- ⇒ à l'analyse de l'impact des politiques publiques sur les transformations territoriales (dynamiques urbaines : décrochage / cohésion, interdépendance entre les échelles territoriales)
- ⇒ à la compréhension des changements sociaux
- ⇒ aux logiques en cours dans la gestion publique (disjonction ou articulation entre politiques de développement- aménagement et politiques de solidarité)
- ⇒ au renouvellement de la question démocratique, des processus participatifs et à la place des bénéficiaires de l'action dans la mise en œuvre des politiques publiques
- ⇒ à la production de la connaissance (quelle connaissance produite ensemble ? au bénéfice de qui ?)
- ⇒ aux modes de constitution, d'agencement et de négociation entre les différentes sphères concernées par l'action publique (décideurs, techniciens / professionnels, destinataires).
- ⇒ à la coproduction de l'action publique (éclairer les processus de contractualisation, de décision et de négociation des différents programmes)
- ⇒ à la place de l'expertise comme procédure d'argumentation, de mise en débat et de prospective.
- ⇒ au pilotage stratégique des politiques publiques

La conception de l'évaluation

« Evaluer c'est mesurer et porter un jugement sur la valeur d'une action, d'un programme, d'une politique publique ».

L'évaluation peut être définie comme le lien d'une tension dynamique entre la logique de l'efficacité décisionnelle et la logique démocratique.

Mesurer fait référence à un travail d'identification et d'observation qui est capable de décrire les faits avec rigueur et objectivité.

L'évaluation se réfère souvent à la mesure des effets des actions afin d'en comprendre les mécanismes. En ce sens, elle utilise souvent l'analyse causale, d'autant plus qu'elle porte sur des politiques complexes. Toutefois cette analyse comporte aussi ses limites car on ne peut détacher l'analyse de l'action, de ses conditions de réalisation.

L'évaluation de la réalisation des objectifs initiaux d'un programme est souvent rendue difficile car ceux-ci se transforment au cours de la mise en œuvre, et que par ailleurs, les effets d'une action ne correspondent pas nécessairement aux intentions qui en présidèrent à leur conception.

Un travail de relecture des intentions et objectifs initiaux est nécessaire pour apprécier l'adéquation des moyens et des modes opératoires, avec l'évolution des objectifs.

L'évaluation participe du processus de compréhension qui vise à renforcer la cohérence des décisions et des pratiques. Les jugements prononcés doivent ainsi s'adosser non seulement aux connaissances produites, mais aussi aux idées exprimées qui traduisent l'appréhension des problèmes (les politiques publiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes).

Ainsi l'évaluation peut-elle être considérée comme **« une méthode d'organisation de processus cognitifs et discursifs formalisés qui participent des interactions ».**

- L'évaluation combine régime de légitimité scientifique et régime de légitimité délibératif. Elle constitue une garantie procédurale de la légitimité des politiques publiques.

- Elle désigne avant tout **un processus** et est une procédure **d'attribution de sens**.
- L'évaluation doit apporter une **lisibilité sur la coproduction** des politiques publiques. En cela, elle peut être considérée comme une **pratique distanciée** permettant de resituer et de mettre en débat le point de vue des acteurs (rôle contradictoire de l'évaluation pluraliste), mais elle est aussi une **modalité de gestion** de l'action publique (instrument d'aide à la prise de décision).

Les principes de l'évaluation

- L'évaluation doit se construire sur une démarche participative, en référence à la coproduction de l'action publique.
- Elle doit prendre en compte la pluralité des logiques (maîtrise d'ouvrage, professionnels des services publics, acteurs associatifs, usagers des services).
- Une démarche en continu qui doit se doter de moyens de suivi et d'observation pour répondre à un impératif de connaissance (définition collective des critères et des indicateurs, des outils de suivi, mobilisation des instances compétentes de collecte de données).
- Elle est l'occasion d'une distanciation par rapport à l'action, comme une instance de réflexivité critique.
- Elle doit s'élaborer dans la transparence, depuis l'identification de l'objet et des priorités à évaluer, jusqu'à la mise en débat et la diffusion des résultats.
- Elle est un processus d'aide à la décision et d'orientation de l'action, et repose sur le principe de la responsabilité des engagements des services de l'Etat et des Collectivités Locales.

Les fonctions de l'évaluation

- cognitive : produire et mobiliser de la connaissance sur la réalité sociale, développer une réflexion sur les méthodes.
- instrumentale et opérationnelle : élaborer un questionnement qui permet de hiérarchiser les objectifs et de construire la production des données
- normative : produire un jugement

L'évolution de la gestion publique

Le système politico-administratif français s'est organisé autour d'une logique descendante avec une forte verticalité et segmentation.

La territorialisation des politiques publiques et l'approche territoriale (qu'il convient de distinguer) appellent une transversalité et une pluridisciplinarité dans la conception des politiques publiques, qu'elles aient une entrée « territoires » ou « publics ».

Les politiques publiques sont coproduites par les acteurs qui les mettent en œuvre, y compris les destinataires.

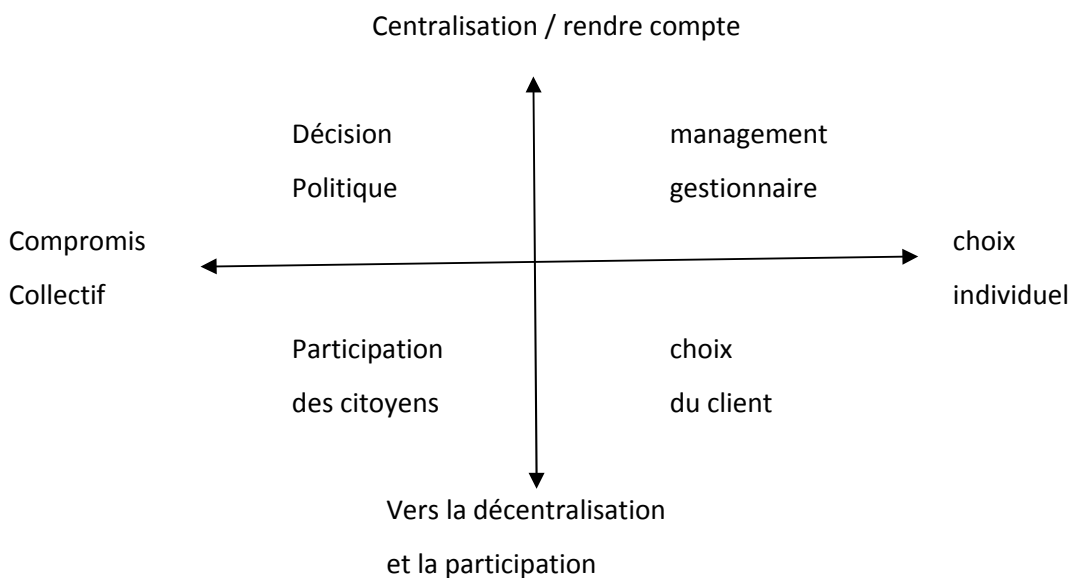
L'action publique est un processus d'interaction complexe et il convient d'analyser comment s'ordonne la composition des politiques publiques entre les décisions, les moyens mis à disposition et les logiques qu'ils mettent en œuvre pour infléchir les processus d'effectuation.

La coproduction de l'action publique concerne les décideurs, les médiateurs professionnels et les destinataires. L'évaluation doit apporter une visibilité à cette coproduction et

renseigner sur les effets mais aussi sur les liaisons des intentions et des savoir-faire qui participent à la production de cette politique.

L'expertise de l'évaluation est adossée aux notions de médiation et de maïeutique. Elle doit contribuer à infléchir les représentations et les conceptions de l'action dans la perspective de la coproduction. L'évaluation dynamique apporte des éléments d'analyse sur la mise en œuvre, les processus d'apprentissages, la formalisation des savoir-faire. Le rapport d'évaluation doit donc décrire et analyser les configurations pour comprendre les éléments utiles à la négociation et aux ajustements auxquels procéder.

Les paradoxes de la gestion publique



La nouvelle gestion publique repose sur trois modèles :

- Modèle de l'efficacité ou modèle du marché (notion de concurrence, performance, productive)
- Modèle de la flexibilité : séparation du stratégique et de l'opérationnel, et distribution des compétences au plus près de la clientèle (proximité, gestion souple et décentralisation de la décision)
- Modèle de la qualité ou de l'excellence (générer des améliorations en continu)

3 catégories d'évolution de l'action publique :

- Sur la relation à la société civile
- Sur la promotion du local
- Sur le décloisonnement des modes d'intervention (réponse à la spécialisation)

Les éléments de connaissance

- La connaissance dans les politiques contractuelles permet de :
 - fournir une connaissance de l'évolution des territoires (réduire les écarts, positionner le quartier dans la commune et l'agglomération)
 - fournir une connaissance sur les publics de l'action publique (qualifier les parcours).

L'observation locale doit s'appuyer sur la combinaison des différents systèmes d'observation, en créant les conditions d'un travail collectif dans le choix des indicateurs, l'analyse et l'interprétation des résultats.

La territorialisation et l'harmonisation de la production des données est une procédure complexe (recensement, accès aux données).

- L'évaluation comme tension entre la connaissance et l'action, se situe dans une analyse articulant les décisions, les conditions et modalités de la mise en œuvre, et les effets de l'intervention. L'apport de connaissances allie une analyse des représentations, des connaissances formalisées et aide à l'analyse des interactions. La fonction de l'évaluation est de promouvoir une instance réflexive critique.
- Des contraintes :
 - Dans la difficulté de référer les outils d'analyse (critères, indicateurs) aux objectifs et aux problématiques
 - Du fait de la dispersion des données et des échelles géographiques de collecte
 - Du fait de l'hétérogénéité des rythmes d'actualisation
 - Du fait de la construction d'un système (observation / collecte / analyse / diffusion) qui doit être fonctionnel et démocratique, et qui induit une approche et une organisation transversales au sein des organisations publiques entre les politiques sectorielles.

2. LA METHODOLOGIE

Les phases de l'évaluation

1. Elaboration et organisation du projet d'évaluation :
 - lancement de l'évaluation par la Maitrise d'ouvrage (rôle stratégique)
 - Débat et définition de l'objet et des objectifs de l'évaluation
 - Organisation des instances : un Comité d'évaluation (composé des représentants techniques de la Maitrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et de personnes qualifiées) chargé de produire le référentiel d'évaluation.

2. Elaboration du référentiel d'évaluation par le comité d'évaluation (qui peut se faire accompagner par un expert extérieur) :
 - questionnaire évaluatif
 - hypothèses
 - indicateurs
 - tableau de synthèse
 - organisation des tableaux de bord, de suivi

3. Réalisation du cahier des charges de l'évaluation et recrutement d'un chargé d'évaluation extérieur.

4. Réalisation de l'enquête évaluative (collecte des données, analyse et interprétation des résultats).

5. Le Comité d'évaluation débat des résultats, formule un jugement et propose des recommandations à l'intention de la Maitrise d'ouvrage.

6. La Maitrise d'ouvrage débat des résultats, formule un jugement et prend les décisions sur la réorientation des objectifs et de la conduite de l'action.

7. La Maitrise d'ouvrage organise la restitution et présente les résultats de l'évaluation aux acteurs concernés- Diffusion des résultats.

Les instances

- **Un Comité de Pilotage**

Il a une vocation politique et stratégique et sa composition reflète la responsabilité des engagements institutionnels.

- **Un Comité Technique d'évaluation**

Le Comité Technique d'évaluation a en charge la responsabilité technique, dont la production du cadre de référence, le suivi de l'enquête évaluative et des tableaux de bord, et l'élaboration de propositions à destination du Comité de Pilotage. C'est une instance qui a un rôle à la fois consultatif et de proposition, et qui peut être élargi selon l'objet de la politique publique concernée.

La production du référentiel d'évaluation

La production du référentiel doit s'élaborer au plus tôt dans la mise en œuvre d'un programme. Il sert à reformuler les intentions initiales du projet à partir des enjeux, des objectifs opérationnels. Il se construit à partir de l'arbre des objectifs (enjeux - objectifs opérationnels- résultats attendus) et du questionnement évaluatif. Il précise les critères et indicateurs de l'évaluation et a pour objectif d'identifier avec précision ce que l'on cherche à évaluer.

- **Le questionnement évaluatif** permet de préciser les questions prioritaires les plus pertinentes qui vont servir de fil conducteur à l'évaluation, au regard des enjeux et objectifs du projet. Ces questions concernent différents registres, qui peuvent porter sur la cohérence, la pertinence, l'impact, l'efficience, l'efficacité du projet ou du programme. A partir de ces différentes dimensions, le questionnement évaluatif peut concerner des questions territoriales, thématiques ou transversales.
 - ⇒ **L'efficacité du projet** : Rapport entre les objectifs (résultats attendus) et les résultats obtenus
 - les résultats attendus sont-ils atteints ?
 - ⇒ **La pertinence** : rapport entre les objectifs et les besoins ou les problèmes repérés **à travers la définition des enjeux**
 - les objectifs définis répondent-ils aux besoins ou aux problèmes repérés ?
 - ⇒ **L'efficience** : rapport coût/ efficacité , rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre
 - les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des engagements et des moyens alloués ?
 - ⇒ **La cohérence** : rapport entre les objectifs et les moyens mis en œuvre
 - les moyens mobilisés sont-ils en cohérence avec les objectifs poursuivis ?
 - la mise en œuvre du projet est-elle cohérente avec les finalités ?
 - ⇒ **L'impact** : rapport entre les enjeux et les effets

- quels sont les changements observés au regard de la finalité du projet ?
 - les impacts obtenus apportent-ils une réponse au regard des enjeux ou des besoins ?
 - D'autres dimensions comme l'attractivité, ou la faisabilité, peuvent être recherchés.

- **Les hypothèses** s'élaborent sous la forme d'affirmations (comme dans un processus de recherche-action) à partir du questionnement évaluatif, qui seront confirmées ou infirmées par l'enquête évaluative.

- **Les indicateurs**

Le référentiel (enjeux, objectifs, résultats attendus) permet de sélectionner et de construire les indicateurs de l'évaluation. Les indicateurs doivent être fiables, précis, contextualisés, disponibles.

⇒ **Les indicateurs de contexte**

nécessaires pour établir un portrait du contexte local, ils sont descriptifs et permettent de renseigner le diagnostic territorial et d'établir des comparaisons quant à l'évolution de territoires différents (*taux de qualification, nb de bénéficiaires de minima sociaux..*)

⇒ **Les indicateurs de réalisation**

Ils permettent de mesurer l'activité du contrat (*nb de logements démolis dans la Rénovation Urbaine, le montant des moyens mobilisés,..*)

Les informations relèvent du système de reporting.

⇒ **Les indicateurs de résultat**

Portent sur l'effectivité des actions entreprises et se rapportent aux objectifs opérationnels et aux résultats attendus (*nb de familles relogées, ...*)

⇒ **Les indicateurs d'impact**

Ils servent à mesurer les effets des opérations à moyen et long termes

Ils sont utiles pour mesurer les évolutions

Ils peuvent être quantitatifs ou qualitatifs

▪ **Le tableau de synthèse**

| Enjeux | Objectifs généraux | Résultats attendus | Action | Temporalité de l'action | Pilote de l'action | Partenariat mobilisé | Indicateurs | Modes d'investigation |
|--------|--------------------|--------------------|--------|-------------------------|--------------------|----------------------|-------------|-----------------------|
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |

Le cahier des charges de l'évaluation

Le document contractuel décrit les missions et les tâches à réaliser, en intégrant les aspects liés au territoire concerné, au cadre réglementaire, à la temporalité, au contexte et aux attentes du commanditaire :

1. Le contexte (les objectifs)
2. L'objet et le champ de l'évaluation (pourquoi une évaluation ? attentes et finalités)
3. Le projet d'évaluation
 - Les contenus (sur quoi ? questions évaluatives)
 - La méthode (comment ?)
 - Les prestations demandées à l'évaluateur
4. L'organisation de l'évaluation
 - Les pilotages politique et technique
 - La temporalité
 - Les productions attendues
 - Les modalités de la restitution et de la diffusion des résultats
5. La composition et les compétences de l'équipe d'évaluateurs
6. Le budget

Le rôle de l'évaluateur

Un rôle multi-fonctionnel :

- ⇒ Chercheur (objectivation, analyse de la coproduction de l'action publique)
- ⇒ Producteur de connaissance sur l'action et à propos de l'action
- ⇒ Maïeuticien (complexité du fait des interactions, mises en débat)
- ⇒ Pédagogue (faire progresser les coopérations et la professionnalité)

L'enquête évaluative et la production des résultats

- De façon générale, l'enquête évaluative concerne trois types d'acteurs :
 - la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, en tant que commande publique définissant les orientations.
 - les opérateurs
 - les bénéficiaires de l'action.
- La production des résultats doit mettre en relation, les éléments du diagnostic, les enjeux et l'analyse des effets et de l'impact. Pour cela, l'analyse doit répondre aux hypothèses et aux questions évaluatives, et l'interprétation doit clairement identifier les transformations et les changements intervenus.
- Les sources d'information utilisées :
 - Données quantitatives (fichiers, statistiques)
 - Données qualitatives (entretiens individuels ou collectifs semi-directifs, enquêtes évaluatives)
 - Les groupes témoins
 - L'observation participative
 - Enquêtes et études opérationnelles spécifiques (patrimoine, emploi jeunes,..)
 - Rapports de recherche
 - Informations spécifiques au projet, avec un suivi de la conduite de projet et des financements, afin de qualifier et d'optimiser la conduite opérationnelle (tableaux de bord)
 - Système d'information spécifique aux organisations publiques et aux opérateurs (DDSP, PLH, Collectivités Locales, DDE,..)
 - Données INSEE
 - Enquêtes participatives (GUP,..)
- L'organisation de la démarche participative dans le recueil de données doit être adaptée et aider à construire une prise de parole effective (individuelle ou collective selon la méthode d'enquête), et non se limiter à un jeu de questions / réponses.

- La compréhension des résultats doit permettre l'établissement d'un jugement argumenté, discuté et approprié.
- La restitution des résultats, animée par le Comité de Pilotage, doit être effective auprès de l'ensemble des acteurs concernés, et doit pouvoir faire état des résultats constatés et des préconisations retenues. Elle associe la maîtrise d'ouvrage, les professionnels, les usagers, et se fait sous la forme de réunions publiques permettant un débat contradictoire, avec la diffusion d'un document de restitution.

Bibliographie

- ⇒ VIVRET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation Française 1989
- ⇒ MEANS, *Méthode d'évaluation des actions de nature structurelle*, Fonds Structurel Communautaire
- ⇒ J FRAISSE, M. BONETTI, V. DE GALEJAC, *l'évaluation dynamique des organisations publiques*, Ed Organisation
- ⇒ E. MONNIER, *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1992.
- ⇒ B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2001.
- ⇒ DIV, *Le pilote de l'évaluation des Contrats de Ville*, collection Repères, Editions de la DIV, 2002.
- ⇒ Guy CAUQUIL, *Conduire et évaluer les politiques sociales territoriales*, Dunod, 2004.