

Chapitre 1 : Définition de l'évaluation des politiques et programmes publics

Avant de définir l'évaluation, il convient au préalable de préciser ce qu'est une politique publique. Tout le monde sait ce que l'on entend habituellement par cette expression, mais il existe des critères qui la définissent de façon spécifique et qui permettent de prendre en compte ses différents aspects pour aboutir à une évaluation efficace.

Il existe trois niveaux d'applications qui sont chacun fonction du public auquel ils s'adressent et des moyens financiers et humains qu'ils doivent gérer.

Nous avons tout d'abord les "politiques publiques" qui prévoient en particulier les budgets généraux de fonctionnement en évaluant la part de la haute autorité (État ou Europe, par exemple) et fixent le cadre dans lequel les fonds seront attribués.

Ces politiques se déclinent en programmes qui se concentrent sur un sujet, comme par exemple l'urbanisme, en indiquant les modalités d'accessibilité aux moyens mis à la disposition des requérants.

La dernière déclinaison consiste en un certain nombre de projets concrets qui légitiment l'intervention de fonds publics.

Si nous prenons l'exemple d'un contrat de ville, nous obtenons le schéma succinct suivant :

- 1^{er} niveau : une politique publique de l'urbanisme qui alloue des financements aux collectivités territoriales,
- 2^{ème} niveau : des programmes techniques sur la rénovation de l'habitat urbain, la réinsertion des quartiers défavorisés et l'intercommunalité,
- 3^{ème} niveau : des projets municipaux portant sur des quartiers précis avec une liste des interventions à effectuer et un chiffrage des moyens à mettre en œuvre.

On peut appliquer à chacun de ces aspects du financement par fonds publics trois types d'évaluations complémentaires et indispensables à la bonne gestion de ces fonds :

- **l'évaluation *ex ante***, est dans la majorité des cas associée à une étude d'impact, vise à préciser les objectifs de la politique, du programme ou du projet. Elle permet de décrire les aspects qui vont être traités, et dresse un échéancier des objectifs ponctuels à atteindre. Élaborée à partir d'un diagnostic exhaustif, elle sert de tableau de bord au gestionnaire. L'étude d'impact portera plus précisément sur les potentielles retombées d'une politique et s'utilisera surtout dans le cadre des politiques publiques et des projets ;
- **l'évaluation à *mi-parcours***, analyse les premiers résultats de la politique publique et permet de réorienter le cas échéant le programme. Elle donne au gestionnaire une vision claire et objective de ses initiatives et explique les différents succès et échecs auxquels il est confronté ;
- **l'évaluation *ex post***, dresse un bilan de l'action et définit les forces et les faiblesses des politiques, programmes et projets, afin de préparer la mise en œuvre d'une nouvelle politique. C'est à partir de cette évaluation que le gestionnaire peut concevoir les orientations futures de la commune en raison des impacts réels rencontrés par ses initiatives.

Usuellement, une politique publique est un ensemble de mesures prises par une autorité légale et responsable et qui vise soit à améliorer les conditions de vie des citoyens, soit à concevoir des mesures favorisant la croissance de l'économie. Elle provient en général d'une concertation entre différents acteurs, et d'une corrélation d'enseignements retirés de leurs expériences

personnelles. On peut adjoindre à cette définition préliminaire le fait qu'elle prenne souvent la forme de règlements ou d'incitations qui déterminent l'environnement social et économique.

Pourtant, il ne faut pas s'arrêter à cette ébauche si l'on veut prendre conscience de l'étendue de la tâche du gestionnaire et des implications nombreuses de ses décisions. Plus précisément, une politique publique se définit par quatre facteurs distincts :

- l'ensemble des actions entreprises doit relever d'un même secteur d'activité ou d'un même territoire. C'est à dire qu'il est nécessaire d'avoir une unité de champ d'action. Il peut y avoir une politique nationale **de la santé** ou une politique **régionale** d'incitations économiques mais pas une politique publique pour l'environnement et la médecine dans le Nord Pas de Calais et pour la ville de Béziers ;
- les actions entreprises doivent être liées les unes aux autres. Ainsi, le législateur ou le gestionnaire doit prévoir le déroulement de son programme dans la continuité et non pas décider de mesures momentanées déconnectées entre elles ;
- une politique publique doit être conçue en fonction d'objectifs ciblés et de résultats tangibles. Pour qu'elle soit légitime et efficace, une politique publique doit avoir des buts précis et perceptibles pour les administrés, des étapes intermédiaires qui rendent compte de son avancement et des moyens suffisants pour être menée à terme. Elle a pour incidence un bénéfice pour les citoyens. Par exemple, une politique régionale de transport permet de raccorder l'ensemble des zones régies par le conseil régional les unes aux autres et vers l'extérieur afin que particuliers et entreprises puissent exercer au mieux leur activité ;
- une politique publique doit responsabiliser. Elle est le fruit d'une volonté politique. L'autorité qui l'initie est donc tenue de faire respecter ses engagements et d'en accepter l'ensemble des conséquences.

En résumé et dans une perspective managériale, une politique publique correspond à un domaine d'activité ayant une demande spécifique, des besoins spécifiques, une offre spécifique et donc des facteurs de succès spécifiques indépendants des autres politiques publiques.

1.1 Les définitions de l'évaluation et les textes fondateurs

A titre d'exemple, afin de montrer ce que peut être une évaluation de politiques ou de programmes publics, deux définitions peuvent être citées :

- **la définition officielle** (décret n° 90-82 du 22 janvier 1990) : "Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés" ;
- **la définition de l'évaluation dans le cadre des programmes européens** : "Depuis plusieurs années, la Commission européenne insiste sur la nécessité de mener une évaluation rigoureuse des programmes financés par les Fonds structurels afin d'en améliorer l'efficacité. Les règlements des Fonds structurels pour la période 2000-2006 prévoient d'ailleurs l'évaluation systématique des programmes (*ex ante*, à *mi-parcours*, et *ex post*). Et ceci afin de permettre l'adéquation totale des programmes avec les objectifs souhaités".

La conclusion suivante peut être extraite de ces deux définitions : une évaluation est l'outil de gestion d'une politique publique. Elle permet de vérifier la teneur des moyens qui y sont affectés, d'apprécier leur pertinence et de réorienter les axes de développement en fonction des besoins nouveaux identifiés.

Selon Jacques Plante¹, l'évaluation de programme peut se définir comme une opération systématique, plus ou moins complexe, de collecte d'information, de constat et d'analyse, au terme de laquelle, dans un premier temps, des jugements de valeur sont posés quant à la qualité du programme évalué et, dans un deuxième temps, des décisions sont arrêtées en conformité avec ces jugements.

¹. Évaluation de programme, Université Laval, 1994

L'évaluation d'une politique publique exprime un avis sur les principales qualités d'une action publique. Pour cela, elle procède selon un schéma modulable qui s'articule autour de quatre grands axes :

- **un processus de construction**, qui définit les objectifs du programme et vérifie sa cohérence par rapport aux attentes des administrés, par rapport aux besoins de la zone d'action et à ses articulations internes ;
- **une analyse de la valeur d'une intervention publique**, qui prend en compte l'impact réel de cette politique sur le tissu économique et social ;
- **la conception d'un système de suivi** à partir de critères définis en fonction des objectifs spécifiques du programme. L'évaluation bâtit ainsi un système d'indicateurs qui permet de vérifier l'équation des moyens du programme aux objectifs ;
- **l'élaboration de recommandations** pour améliorer cette intervention ou celles qui suivront. Ce qui signifie qu'elle formule des recommandations pour les réorientations du programme lui-même ou pour l'élaboration des politiques futures.

Le but d'une évaluation permet donc, par la récolte d'informations supplémentaires inédites ou une action publique et par une analyse qui projette le résultat à partir de l'existant, de donner au commanditaire et à ses maîtres d'œuvre des outils de réévaluation de leurs choix stratégiques.

1.2 Un contexte institutionnel qui impose les évaluations

L'évaluation n'est pas simplement un outil, c'est aussi une règle imposée dans le cadre de financements par des programmes nationaux ou européens. Il ne convient pas d'y voir un signe de défiance du législateur mais plutôt une recherche d'harmonie de sa part, par une tentative de proposer à chaque collectivité des moyens à sa mesure pour assurer le suivi de ses investissements.

Les textes institutionnels de référence² suivants peuvent être cités à titre d'exemple :

- **le décret du 22 janvier 1990** : "décret Rocard"

Il constitue le point de départ institutionnel de l'évaluation de politiques publiques en France, et instaure un nouveau dispositif national.

- **la circulaire du 9 décembre 1993**, remplacée par celle du **25 août 2000**, faisant obligation aux régions d'évaluer les contrats de plan : elle rend obligatoire de constituer une structure d'évaluation dans les régions pour les procédures contractuelles 2000-2006

- **les contrats de plan, de ville, d'agglomération, de pays**, contrats conclus avec les parcs régionaux

Certaines régions se sont montrées plus en avance que d'autres dans une mise en œuvre effective d'évaluations (Nord Pas de Calais, Bretagne). Aujourd'hui, l'ensemble des régions et des départements s'est doté de services "évaluation et prospective", plus ou moins performants et outillés selon les situations et la volonté politique.

- **La circulaire du 28 décembre 1998** relative à l'évaluation des politiques publiques

Elle définit l'évaluation et son champ d'application, donne des recommandations d'utilisation. Figurent en annexe les modalités et la structure d'un cahier des charges.

- **le décret du 26 janvier 1999**

Il précise la composition du Conseil national de l'évaluation, où siègent notamment trois représentants des trois niveaux de collectivités.

- **la loi du 25 juin 1999** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

Ses articles 1, 4, 5 et 6 inscrivent l'évaluation dans l'accompagnement de cette politique et associent le citoyen à son élaboration.

². Nous trouverons en bibliographie de nombreux ouvrages de référence commentant la mise en place institutionnelle d'une pratique de l'évaluation.

Cet ensemble de mesures françaises s'accompagne de réglementations européennes qui s'inscrivent dans le cadre des différents programmes de financement par des fonds structurels européens.

La Commission européenne donne trois définitions et objectifs de l'évaluation en fonction du moment où elle intervient :

- **l'évaluation *ex ante*** est un processus interactif comportant des jugements et des recommandations émis sur une politique ou un programme par des experts, indépendamment des concepteurs. Elle a pour objectif d'améliorer et de renforcer la qualité finale du plan ou du programme en cours d'élaboration et doit, à cet égard, faciliter un dialogue constructif entre les auteurs de ces documents et les évaluateurs. Il va de soi que l'administration compétente conserve la responsabilité du contenu du texte définitif.

L'évaluation devient un élément essentiel de compréhension de la stratégie et de l'allocation des moyens financiers (qui fera l'objet de négociations avec la Commission), indiquant clairement la raison d'être et la portée des choix qui ont été opérés. Elle fait donc partie intégrante du programme, bien qu'il paraisse souhaitable pour des raisons de transparence, que les travaux des experts soient repris dans un document distinct.

Elle doit comporter six éléments principaux :

- la prise en compte de l'expérience acquise,
- le contexte socioéconomique de l'intervention,
- les choix stratégiques, les priorités retenues, l'étude de la cohérence interne et externe,
- la quantification des objectifs,
- l'estimation de l'impact socioéconomique escompté et l'allocation des ressources,
- les modalités de la mise en œuvre du programme.

- **L'évaluation à mi-parcours** a pour objet de déterminer les premiers résultats du programme et de formuler des conclusions et recommandations d'adaptation nécessaires à la réalisation des objectifs fixes. Elle consiste à :
 - établir si les priorités retenues sont toujours pertinentes au regard des évolutions de contexte : actualisation de l'évaluation *ex ante*,
 - examiner la cohérence entre les besoins, les objectifs et les résultats escomptés,
 - relever le degré d'intégration des priorités horizontales, en particulier l'égalité des chances homme/femme et l'environnement,
 - analyser l'adéquation des systèmes de mise en œuvre et de suivi,
 - présenter les résultats grâce à l'analyse des indicateurs et se prononcer sur la réserve de performance.
- **L'évaluation ex post** doit permettre de vérifier que les fonds alloués dans le cadre d'une programmation ou d'un financement par le biais de fonds structurels ont été utilisés de façon à répondre aux besoins ciblés lors de l'évaluation *ex ante*, et qu'ils ont été correctement consommés. Elle doit également préparer la période de programmation suivante.

Elle se décompose donc en trois volets :

- établir l'impact du programme de financement en tant que catalyseur d'améliorations durables des conditions socioéconomiques des habitants des secteurs couverts par ledit programme,
- identifier la valeur ajoutée communautaire suite à l'investissement de fonds structurels,
- identifier les leçons tirées de l'évaluation à mi-parcours, qui présentent un intérêt tant pour la programmation qui s'achève que pour celle qui suit.

1.3 Le dispositif français et les exemples de lois imposant l'évaluation

La France s'est progressivement dotée d'un ensemble de textes législatifs qui précisent les modalités de l'évaluation et sa périodicité. Cette évolution obéit à un objectif d'uniformisation des pratiques, tout en permettant aux différents partenaires de concevoir des évaluations qui répondent à des objectifs précis.

1.3.1 Le dispositif français de l'évaluation des politiques publiques

- **L'évaluation périodique**

Le Conseil National de l'Évaluation (CNE) : il se dote d'un programme d'évaluation qui précise pour chaque évaluation la composition de l'instance qui en est chargée, les modalités de mise en œuvre, les critères de choix des opérateurs, le calendrier et le mode de financement. Les crédits de l'évaluation sont gérés par les fonds nationaux de développement de l'évaluation, inscrits au budget des services du Premier Ministre.

- **L'évaluation systématique**

Elle est fondée sur la loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui définit une périodicité de l'évaluation par étape. À compter de 2006, les crédits seront spécialisés par programme faisant l'objet d'une évaluation.

- **Le dispositif parlementaire**

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques : créé par la loi du 14 juin 1996, il comprenait 8 membres de chaque Assemblée désignés par les groupes politiques et était doté d'un budget propre. Il a toutefois été dissout par la loi de finance de 2001.

- **La Mission d'Évaluation et de Contrôle (MEC)**

Créée en 1999, elle est composée de membres de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale. Elle procède à des auditions chaque semaine du premier semestre en liaison avec la Cour des Comptes. La LOLF a institutionnalisé la MEC.

1.3.2 Contexte législatif et réglementaire imposant l'évaluation

Les Stratégies Ministérielles de Réforme (SMR) annoncées par le Premier Ministre dans sa lettre du 2 décembre 2002, ont fait l'objet d'une circulaire datée du 25 juin 2003 et publiée au journal officiel du 17 juillet de la même année. Une lettre conjointe datée du 24 juillet 2003, signée du Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire et du Ministre délégué au Budget et à la Réforme Budgétaire, précise le format que devront adopter les SMR.

Les stratégies ministérielles de réforme se concentrent pour leur premier exercice sur trois grandes priorités :

1. Réexamen systématique des missions et structures et prise en compte des conséquences de la décentralisation et de la mise en oeuvre de la LOLF.
2. Développement des démarches qualité.
3. Évolution des modes de gestion des ressources humaines.

Elles se distinguent des programmes pluriannuels de modernisation mis en place par le Premier Ministre par la circulaire du 3 juin 1998, notamment par le fait qu'elles seront présentées au Parlement avant la fin de l'année 2003, selon des modalités qui seront convenues avec celui-ci.

Ces stratégies constituent un cadre renouvelé au sein duquel chaque ministre pourra progressivement identifier l'ensemble des réformes qui seront engagées par son département ministériel. Elles feront en effet l'objet d'un suivi et d'une actualisation annuels. La délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'état (DMGPSE) est chargée du suivi, de l'animation et de l'évaluation des SMR. Ces travaux se font en concertation étroite notamment avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

L'encart ci-après présente à titre d'exemple le programme développé par le Ministère de la Défense. Les axes définis seront soumis à une évaluation.

La stratégie ministérielle de réforme du Ministère de la Défense³

Objectifs de la réforme

La réforme de l'outil de défense, décidée en 1996 par le Président de la République, avait pour but de rénover les moyens militaires en les adaptant au nouvel environnement international et aux évolutions anticipées à l'horizon 2015.

La loi de programmation militaire pour les années 1997-2002 a constitué une première étape, celle de la mise en œuvre de la professionnalisation des armées.

La loi de programmation militaire pour les années 2003-2008 répond aux besoins de **poursuivre la professionnalisation des forces armées et moderniser leurs équipements** afin de permettre à notre pays de disposer d'un outil de défense performant.

L'effort financier important consenti pour la deuxième année consécutive de mise en œuvre de cette loi permettra de poursuivre le rétablissement de la disponibilité des matériels, la modernisation des équipements, la consolidation de la professionnalisation des forces armées et la préparation de l'avenir.

La réalisation de ces objectifs nécessite plus que jamais une grande rigueur dans la gestion du ministère. Celle-ci suppose une optimisation de l'emploi des ressources en développant tous les facteurs d'efficacité de la dépense. Il convient par conséquent de **poursuivre la modernisation de l'organisation et des modes de fonctionnement du ministère**.

La performance administrative doit accompagner la performance opérationnelle. Pour cela, il faut améliorer la performance du ministère dans l'exercice de sa mission spécifique et confier à d'autres acteurs les activités qui ne lui sont pas directement liées.

Deux principes clairement identifiés au cours des travaux relatifs à la mise en œuvre de la LOLF dominent cette démarche :

- Améliorer l'identification des responsabilités et, pour ce faire, renforcer les mécanismes d'arbitrage interne, notamment la capacité du Chef d'Etat-Major des Armées à proposer au Ministre les arbitrages nécessaires.
- **Mutualiser les moyens** afin d'accroître les synergies et **recentrer l'action du ministère sur ce qui relève de son intervention directe ou exclusive.**

³. Document mis en ligne sur le site de la DMGPSE.

Les réformes en cours

Conformément aux orientations prises dès juin 2002, **cinq réformes** seront mises en œuvre au cours de l'année 2004.

La première s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale de sécurité : il s'agit du redéploiement des forces de gendarmerie.

Les quatre autres réformes illustrent la démarche de mutualisation. Il s'agit de :

- faire de l'économat des armées une centrale d'achats appelée à soutenir les forces armées,
- regrouper les services d'archives de la défense,
- assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion,
- rationaliser les réseaux interarmées des systèmes d'information.

1.3.3 Les exemples de dispositifs d'évaluation

Il est possible de citer certains contextes dans lesquels l'évaluation a été mise en œuvre et devient aujourd'hui un outil usuel.

• La constitution de l'ANAES (ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996) :

– Un établissement public d'État à caractère administratif dénommé Agence Nationale d'Accréditation et d'Évaluation en Santé (ANAES), doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière et placé sous la tutelle du Ministre chargé de la santé est créé. Cette structure remplit quatre missions :

- élaboration des méthodes nécessaires à l'évaluation des soins et des pratiques professionnelles ;
- élaboration de recommandations de bonnes pratiques cliniques et des références médicales et professionnelles en matière de prévention, de diagnostic et de thérapeutique ;
- réalisation ou validation des études d'évaluation des technologies relatives à son domaine de compétence ;

- proposition de mesures contribuant au développement de l'évaluation, notamment en ce qui concerne la formation des professionnels de santé.

Dans ce cadre, l'évaluation est une condition pour permettre aux hôpitaux de bénéficier de l'accréditation. Cette ordonnance est complétée par divers textes qui définissent le fonctionnement des agences de contrôle et les procédures.

- La rénovation de l'action sociale et médico-sociale (loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002) :

- **auto-évaluation** : obligation légale pour les établissements d'évaluer la qualité des prestations qu'ils fournissent sur la base de recommandations de bonnes pratiques validées par un conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale. Les résultats de cette évaluation doivent être communiqués tous les 5 ans aux autorités compétentes ;
- **évaluation externe** : mise en place d'une évaluation externe tous les sept ans par des organismes indépendants. **Le renouvellement tous les quinze ans de l'autorisation est dorénavant subordonné aux résultats de cette évaluation externe.**

Les organismes évaluateurs devront respecter un cahier des charges garantissant notamment leur indépendance et le respect de principes méthodologiques de l'évaluation.

- La modernisation sociale au sein des établissements de santé (loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002) :

- "Le projet d'établissement définit, notamment sur la base du projet médical, les objectifs généraux de l'établissement (...). Il comprend un projet social".
- "Le projet social définit les objectifs généraux de la politique sociale de l'établissement ainsi que les mesures permettant la réalisation de ces objectifs. Il porte notamment sur la formation, l'amélioration des conditions de travail, la gestion prévisionnelle et prospective des emplois et des qualifications et la valorisation des acquis professionnels".

• **La réforme de la politique de sécurité intérieure (loi n° 2002-1094 du 29 août 2002) :**

- "Une politique de gestion par objectifs sera instaurée. Les résultats obtenus en matière de lutte contre l'insécurité seront régulièrement évalués et comparés aux objectifs fixés. Les responsables locaux de la police et de la gendarmerie rendront compte de ces résultats, chacun pour ce qui les concerne, et il en sera tenu compte dans leur progression de carrière".
- "Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, présidés par les maires auront pour mission de répertorier les actions de prévention existantes, de dégager une stratégie s'appuyant sur des objectifs déterminés et d'animer une politique cohérente en fonction de ces objectifs".

Les grandes dates de l'évaluation en France

Début des années 70 : la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB).

1983 : Le colloque ENA sur le thème de l'évaluation.

1986 : Le rapport DELEAU : "Évaluer les politiques publiques".

1989 : Le rapport VIVERET sur l'évaluation à la demande du Premier Ministre, M. ROCARD.

1989 : La circulaire du 23 février relative au renouveau du service public.

1990 : M. ROCARD lance un dispositif interministériel d'évaluation par le décret du 22 janvier ; création du Conseil Scientifique de l'Évaluation.

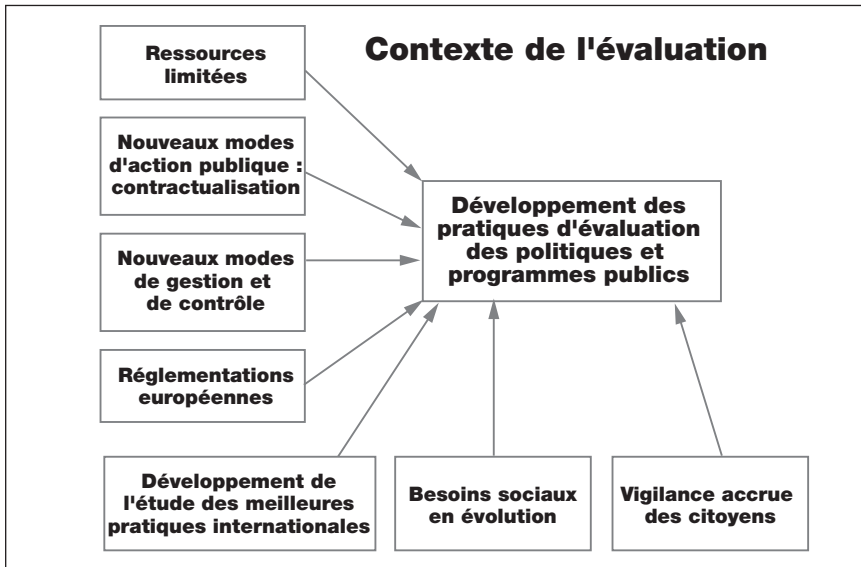
1993 : La création de l'Office Parlementaire Évaluation des politiques publiques et de l'Office Parlementaire d'évaluation de la législation.

1999 : La création du Conseil National de l'évaluation

2001 : La LOLF, qui systématise l'évaluation.

1.4 Un contexte favorable au développement de l'évaluation des politiques publiques

Le schéma ci-après explique en partie les raisons qui rendent l'évaluation aussi présente à l'esprit des gestionnaires publics.



Nous pouvons formuler à ce propos un certain nombre de remarques :

- les **ressources budgétaires** du corps social ne sont pas extensibles à l'infini. D'une part, les fonds publics sont de plus en plus présents dans les politiques quel que soit leur niveau (de la collectivité territoriale aux grands programmes européens), d'autre part, ces mêmes fonds proviennent en grande partie de l'imposition. S'il est possible de recourir à l'emprunt, puisqu'il s'agit de politiques initiées sur le long terme et qu'à ce titre il est légitime que les générations futures participent à leur financement, cette solution n'est pas non plus capable de subvenir à des dépenses croissantes si celles-ci ne sont pas légitimes ;

- les acteurs publics se rapprochent d'une **gestion** rationnelle de leur mandat en pratiquant à leur tour une **politique de contrat** qui leur accorde des droits sur le travail effectué mais leur crée en contrepartie des devoirs vis-à-vis de leurs partenaires et de leurs administrés ;
- les nouvelles techniques de **management** appliquées à la fonction publique entraînent de nouveaux modes de gestion et de contrôle qui renforcent la recherche d'impact dans les résultats d'une politique. Il convient dès lors de comprendre comment réagit le programme face à ses contraintes extérieures pour s'assurer qu'il est efficace dans la réalisation de ses objectifs ;
- les **réglementations européennes** viennent s'ajouter, par transposition au dispositif réglementaire français, soit en précédant une réforme intérieure, soit en adjoignant à des prescriptions existantes des obligations nouvelles. La commission européenne et les autres instances de la communauté obéissent aux mêmes objectifs que ceux avoués par le parlement national, c'est-à-dire une harmonisation des procédures à l'échelle de l'Union, afin d'appliquer sur la plus grande échelle possible les meilleures pratiques observées localement ;
- les notions de **meilleures pratiques** et d'**exemplarité** se développent aujourd'hui en Europe. Il existe deux facteurs qui expliquent la diffusion de ce nouveau mode de réflexion. D'une part, de nombreuses institutions internationales ont vocation à étudier les déclinaisons régionales ou nationales des politiques, des programmes ou des projets publics. D'autre part, les sociétés d'évaluation réfléchissent à l'amélioration de leurs outils de gestion des bases de connaissances afin de concevoir des méthodologies et des recommandations fondées sur une compréhension des facteurs de réussite ou d'échec d'une décision publique ;
- l'apparition de **nouveaux besoins** joue aussi un rôle dans l'élaboration de cette stratégie d'assistance aux pouvoirs publics puisque celle-ci est conçue pour vérifier la pertinence des mesures. Il est en effet difficile de répondre efficacement à des problèmes imprévisibles. L'évaluation permet de réorienter le programme avant son terme et apporte aussi au décideur une connaissance des expériences réussies dans des cas similaires et des moyens capables de renforcer les procédures mises en œuvre ;
- enfin, comme nous l'indiquions en introduction, la **conscience collective des citoyens** est de plus en plus vigilante. Cela prouve que le corps social consent à accomplir son rôle critique vis-à-vis de ses représentants en

formulant une exigence de résultats. Les bénéficiaires des politiques publiques veulent se sentir concernés par les initiatives prises en leur nom et à leur profit. Ils sont de plus intéressés au premier chef par ces décisions et ont conscience qu'elles ont trait à leur vie courante.

Cet ensemble de facteurs explique le renforcement de ces mesures et le développement d'une pratique courante de l'évaluation. Celle-ci est à la fois une nécessité pour optimiser la gestion des fonds publics et un outil performant non seulement pour mesurer les impacts concrets des programmes mais aussi pour rassurer les citoyens et les entreprises sur les changements qui vont affecter leur environnement socio-économique.

Il convient également de prendre en compte l'émergence de deux éléments qui contribuent à asseoir la légitimité du processus d'évaluation :

- la nécessité de travailler à établir un financement durable des politiques publiques ;
- l'importance de s'inspirer des expériences qui ont prouvé leur adaptabilité à la résolution de difficultés sectorielles. Les financements publics (locaux, régionaux, nationaux, européens) sont une ressource rare qu'il convient de gérer avec efficacité et transparence (envers les administrations, les élus et les citoyens).

Notre conviction est que seule une considération multidimensionnelle (hommes, projets, organisation) s'appuyant sur des méthodologies éprouvées permet d'assurer à long terme la disponibilité de financements du développement européen, national et régional. De plus, de nombreuses régions européennes ont mis en œuvre des politiques publiques exemplaires (gestion des fonds européens, relations avec les administrés,...). L'ensemble de ces expériences et démarches constitue un capital précieux sur lequel doit s'appuyer toute définition de politique publique et de son évaluation.

1.5 Pourquoi évaluer une politique ou un programme ?

Le législateur n'a pas imposé une procédure d'évaluation des programmes et politiques publics sans raison. Nous avons noté dans la partie précédente qu'il existait des raisons factuelles, mais il faut aussi considérer les choses sous un aspect pratique. L'évaluation vise ainsi cinq objectifs que nous déclinons comme suit :

- **renforcer la connaissance** des effets de l'action publique par la confrontation des résultats de la politique aux objectifs initiaux ;
- **optimiser l'allocation des ressources** financières, matérielles et humaines de la politique ou du programme évalué ;
- **améliorer la transparence** de l'action publique auprès des citoyens : l'exigence de la démocratie locale est susceptible de favoriser le développement de l'évaluation ;
- **favoriser** de nouvelles pratiques dans les services et une culture de résultat ;
- **rendre plus lisible** l'action publique par une approche transversale.

Afin de donner une image plus précise de ce que peut apporter une évaluation, prenons l'exemple d'un projet politique stratégique et de la réponse qu'il peut apporter à des difficultés ponctuelles d'une collectivité territoriale. Si nous nous référons aux points que nous avons établis plus haut, nous répondons aux problématiques comme suit :

- l'évaluateur dresse tout d'abord un diagnostic de la collectivité territoriale qui prend en compte les données socio-économiques brutes et distingue l'action publique (politique de logement, de l'emploi, d'incitations à l'ouverture sectorielle...) des phénomènes extérieurs qui peuvent atténuer ou renforcer les effets de cette action (chômage latent, dénatalité, vieillissement de la population, crise économique,...) ;
- à partir de cet état des lieux, le chargé de mission produit une analyse détaillée des différentes politiques menées en séquençant les programmes en fonction des besoins et des moyens disponibles. Cette méthode permet de définir dans quelle mesure ceux-ci répondent aux critères qui les ont

fait mettre en place, et fournit une base d'optimisation de ces mêmes politiques. Par ailleurs, l'évaluateur apporte sa connaissance des pratiques existantes et les introduit dans son compte-rendu afin de proposer des solutions en adéquation complète avec la situation particulière de la zone qu'il étudie.

- la mise en exergue de l'exemplarité et la contractualisation des politiques impliquent une réforme de la culture administrative. Le cahier des charges, outil de commande de l'administration qui décide une évaluation, fait souvent figurer une demande de plan d'action. L'évaluation doit en effet permettre de réorienter ou de concevoir une politique publique cohérente et efficace. Cette même efficacité est considérablement accrue par la mise en place de délais d'exécution précis. Le mandaté, en accord avec le comité de pilotage qui fait office à la fois de tuteur et de collaborateur, fixe des étapes dans l'application des politiques et indique des objectifs à atteindre. Cet échéancier laisse une part importante aux résultats ponctuels qui permettent d'évaluer précisément l'avancée du programme et préfigure les apports de sa conclusion. Une autre incidence de ce plan d'action est d'informer la communauté citoyenne à chaque étape afin qu'elle puisse observer la concrétisation des orientations politiques ;
- les analyses élaborées peuvent être rendues publiques, sous des formes variées, afin de permettre à la communauté citoyenne de prendre connaissance non seulement d'une situation qu'elle connaît déjà sans pour autant en mesurer forcément toutes les composantes, mais aussi de s'informer des différentes solutions que l'autorité va mettre en place pour améliorer le cadre de vie. Les méthodes de communication sont diverses, susceptibles d'être présentées sous forme d'une simple plaquette fournissant les grands axes de réflexion, ou être décliné en une stratégie globale de communication ;
- l'évaluation, qu'elle soit interne ou externe, fait appel à des connaissances et des disciplines variées. Elle se réfère notamment à :
 - l'analyse de l'histoire récente de la zone géographique ou de l'administration centrale concernée par la démarche afin de comprendre les phénomènes qui permettent d'expliquer la situation au moment de l'évaluation ;
 - la sociologie qui donne une vision globale des liens unissant ou opposant les différentes composantes de la collectivité ;

- l'économie qui permet de décrypter le fonctionnement du tissu économique européen, national, régional ou local et d'élaborer des solutions palliant les difficultés rencontrées par la collectivité ;
- le droit qui fournit les différentes structures qui pourront être utilisées pour bâtir un nouveau programme de développement et les solutions de financement qui peuvent exister pour assister la collectivité ;
- la géographie, exprimée dans ses différentes composantes (dont la géomorphologie et la géo-sociologie), qui permet de répondre à un grand nombre de questions relatives à l'évolution socio-économique.

La liste exhaustive des disciplines concernées par l'évaluation est conséquente. La méthodologie issue du programme MEANS en recense 23. Il convient toutefois de préciser ce qu'apporte cette démarche transversale en fonction des besoins rencontrés et des réponses préalablement apportées.

L'évaluation aboutit donc à bâtir un schéma d'analyse complet qui s'appuie sur un vaste prisme d'analyse et offre des solutions issues non seulement d'un diagnostic exhaustif mais aussi d'une expérience étendue.

1.6 Les spécificités de l'évaluation ou ce que l'évaluation n'est pas

Il existe de nombreux outils que le gestionnaire, qu'il soit membre d'une autorité privée ou publique, peut utiliser. L'évaluation s'en distingue tout en étant complémentaire⁴.

L'évaluation n'est notamment pas :

- **un bilan** : celui-ci se distingue de l'évaluation par son champ d'action plus limité. Il concerne en effet la compréhension des étapes qui ont conduit au résultat et il se définit comme un compte-rendu d'actions menées. Une étude évaluative va chercher à démonter les rouages de la procédure pour les expliciter, comme le bilan, mais elle va aussi étudier les raisons qui ont prélué à la politique publique afin de discerner si la

⁴. Le *Guide 1997 des Démarches d'Évaluation* du Ministère de l'Équipement dresse une liste des différences qui existent entre l'évaluation et les autres méthodes d'assistances à la décision publique, liste que nous avons ici complétée.

réponse a été conforme à l'attente et si des orientations plus efficaces auraient pu être retenues. Le bilan est donc un outil de connaissance qui peut s'intégrer dans une évaluation mais qui reste néanmoins extrêmement restrictif par rapport aux objectifs de l'évaluation ;

- **un audit** : celui-ci porte plus précisément sur la concordance comptable et l'orthodoxie financière. L'audit est un instrument indispensable pour vérifier l'intégrité des comptes et l'optimisation financière mais il ne concerne que des aspects techniques de la mission d'évaluation. Qu'il soit organisationnel, analytique ou comptable, il ne peut être qu'un outil de contrôle et n'a pas vocation à recommander des solutions de reprogrammation, si ce n'est dans le domaine budgétaire. En revanche, les évaluateurs peuvent prendre conscience, du fait de la mixité de leurs compétences, des spécificités de chaque zone et disposent d'un spectre d'observation suffisamment large pour adapter leurs recommandations sur l'efficacité des politiques ;
- **une inspection** : l'inspection est un processus interne qui vise à contrôler le bon fonctionnement des services. Elle consiste à redresser les erreurs internes et à évaluer l'application de mesures générales dans un environnement particulier. L'évaluation peut être complétée par une inspection mais elle doit aussi apporter des solutions prospectives aux difficultés internes rencontrées dans l'application des programmes et projets. Se limiter à la recherche d'erreurs internes la priverait d'une grande partie de son apport en terme d'outils d'aide à la décision et de tableau de bord ;
- **la prospective** : celle-ci définit les tendances de l'évolution en fonction du contexte d'un territoire ou d'une organisation tout en se limitant à ce niveau d'analyse. L'évaluation va plus loin, non seulement en proposant un diagnostic préalable et une recherche sur la cohérence des politiques, programmes ou projets, mais s'étend en aval en cherchant à proposer des outils de communication pour diffuser les orientations des futurs chantiers et permettre à la collectivité citoyenne de s'impliquer dans l'élaboration des nouvelles conditions de vie ;
- **la recherche** : la principale différence entre un évaluateur et un chercheur repose sur une divergence de conception de la méthode employée. Le chercheur définit ses outils d'analyses en fonction de ses besoins et formule librement ses hypothèses de façon libre. L'évaluation n'est pas seulement une étude prospective précédée d'un diagnostic, elle est aussi dotée de certaines caractéristiques scientifiques : en particulier,

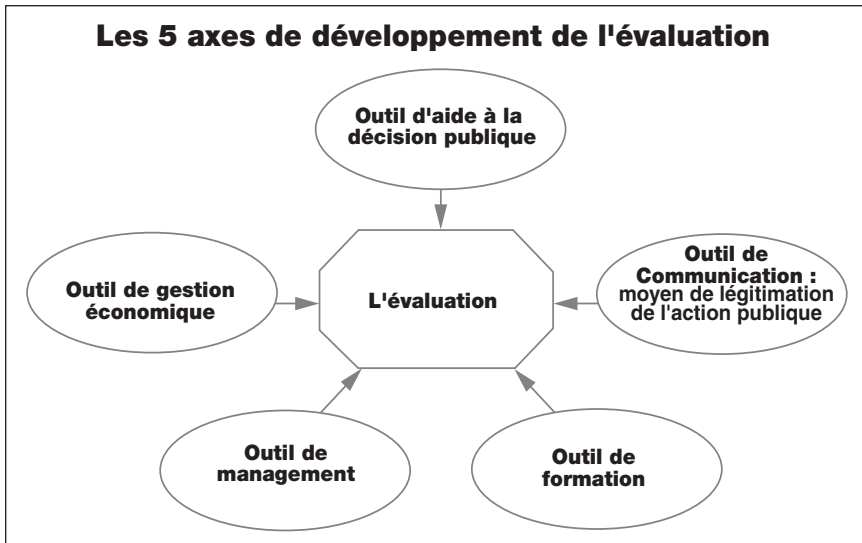
l'évaluateur fait reposer son analyse sur des méthodes éprouvées et institutionnelles. Le chercheur précède le scientifique puisque ses expériences permettent de mettre au point la méthode de travail, mais sa liberté l'empêche d'envisager la solidité de son travail. L'évaluation, quant à elle, est le fruit de la recherche et de l'expérience.

Comme nous pouvons le constater, l'évaluation intègre à la fois une partie de ces disciplines et s'en échappe pour chercher à les dépasser en ne conservant que ce qui répond aux objectifs qu'elle se fixe. L'évaluation est donc surtout, comme nous le verrons plus loin, un outil de développement et de réorientation.

1.7 Les principales fonctions de l'évaluation des politiques et programmes publics

Pour atteindre ses différents objectifs, nous avons examiné plus haut quelles sont les questions auxquelles l'évaluation souhaite répondre et les moyens pour y parvenir. Nous allons maintenant tenter de montrer quels en sont les résultats attendus.

Le schéma ci-dessous représente les cinq grands axes selon lesquels se développe l'évaluation.



Si nous reprenons le modèle de départ, à savoir le diagnostic qui présente l'évolution de la zone étudiée, la cohérence qui évalue les éléments des programmes en fonction de la situation et des exemples disponibles, et les recommandations qui permettent de réorienter le programme, nous déclinons les résultats de l'évaluation en disant qu'elle sert :

- d'aide à la décision publique,
- d'outil de gestion économique,

- d'outil de management,
- de moyen de communication et de légitimation de l'action publique,
- d'outil de formation.

Nous allons maintenant développer ces différents points pour décrire comment ils remplissent leurs objectifs.

1.7.1 L'évaluation, aide à la décision publique

Une autorité légale et responsable – qu'elle opère au niveau de la collectivité territoriale, de la région, de la nation ou de l'Europe – doit pouvoir disposer de projets qui s'adaptent à son espace, à son environnement socio-économique et qui répondent à des préoccupations précises. Pour remplir son objectif d'aide à la décision, l'évaluation doit comporter un compte rendu qui présente les caractéristiques suivantes :

- **une analyse précise des ressources endogènes et exogènes du territoire ou de l'administration étudiée** afin d'apprécier à sa juste valeur les capacités d'autofinancement. Il faut aussi que l'évaluation informe le gestionnaire des fonds qui sont à sa disposition, afin qu'il puisse le cas échéant mettre sur pied un programme de développement fondé sur un budget durable. La corrélation entre ces deux facteurs permet au décideur de programmer ses initiatives sur le long terme en étant assuré de pouvoir mener sa politique à son terme. L'un des problèmes fréquemment rencontrés par une institution repose en effet sur une incapacité chronique à évaluer ses disponibilités financières et à contrôler son budget de façon à maintenir ses objectifs. L'évaluation lui permet de concentrer son action à partir d'un tableau de bord qui lui indique les ressources dont il dispose, les étapes qui lui restent à franchir et les marges qu'il peut accepter ;
- **une mise en perspective s'appuyant sur les différentes dimensions de la politique publique** : la gestion d'une commune ne représente ni les mêmes difficultés ni les mêmes moyens que celle d'une région ou d'une administration et ne recouvre pas les mêmes priorités ni les mêmes prérogatives. Le mandataire se voit présenter un rapport qui lui propose donc un projet de développement ou de réorientation en fonction de la taille de l'espace qu'il gère et des priorités que les citoyens placent au premier chef de leurs attentes en fonctions de la mission qu'ils lui attribuent. Elle cherche donc à adapter les politiques à leur objet en rétablissant les distorsions qui peuvent être causées par une appréciation

erronée de l'étendue de la tâche. Il arrive en effet que les gestionnaires ne prennent pas l'entière mesure des ressources réelles du territoire qu'ils doivent gérer - soit en surévaluant leurs ressources soit en les sous-estimant – ce qui diminue de façon considérable l'impact de leurs initiatives. La mission de l'évaluateur, dans ces conditions, est donc de proposer une adaptation des objectifs généraux aux conditions environnantes afin d'assurer la réussite du projet ;

- **une étude détaillée des besoins de la collectivité** : une politique publique peut prétendre prévenir des difficultés avant qu'elles ne surviennent, mais elle doit souvent répondre à des attentes précises. Pour cela, elle doit les identifier. L'évaluateur porte une grande partie de son attention sur l'identification de ces attentes et de ces besoins afin de permettre au gestionnaire de déterminer ses objectifs prioritaires ;
- **une analyse des réponses fournies aux attentes exprimées** : l'évaluation permet enfin de vérifier que le mandataire choisi son champ d'action en fonction de besoins réels et que ses réponses sont pertinentes. Elle permet donc de réorienter les programmes pour les rendre plus efficaces et elle fixe les projets qui doivent être soutenus pour leur adaptation performante aux attentes.

1.7.2 L'évaluation, outil de gestion économique

Comme nous l'avons vu plus haut, le gestionnaire doit disposer de ressources pour financer ses politiques. Il est en effet primordial qu'une politique entamée soit menée à terme sans grever les capacités des générations futures. L'évaluateur doit donc proposer au mandataire un tableau de bord qui se décline selon deux axes principaux :

- **une politique ou un programme public s'apparente à une construction** : l'autorité qui décide de concevoir et de mener à terme un programme affecte des crédits annuels à ce projet et définit un ensemble d'actions qui doit être mis en œuvre. L'évaluateur va donc chercher à définir les besoins du programme pour permettre au mandataire de préparer un budget prévisionnel le plus juste possible afin que les crédits puissent être consommés selon un rythme préétabli et que les exécutants ne dispersent pas les fonds publics dès le début du programme. On observe en effet qu'il est souvent difficile d'établir un inventaire précis des fonds dépensés au début de l'évaluation. Lors du rendu final de la mission, l'évaluateur prépare donc une matrice de budget qui va

permettre au commanditaire de concentrer son attention sur le déroulement du programme sans avoir besoin de réévaluer en permanence les coûts et de redéfinir les axes en fonction de l'évolution de sa trésorerie. Cet aspect de l'évaluation procure deux avantages : celui que nous avons développé ici, à savoir la budgétisation des étapes, et un autre qui est l'assurance pour le mandataire de ne pas avoir à recourir à des fonds alloués à d'autres actions pour financer son programme ;

- **l'évaluation doit permettre de maîtriser les dépenses publiques** : dans le cas que nous avons cité plus haut, l'élaboration d'un projet politique stratégique, comme dans d'autres, l'évaluateur donne un échéancier précis des moyens à mettre en œuvre. Sa mission ne s'arrête pas là. Il peut aussi, en fonction du mandat qui lui est attribué, se pencher sur la comptabilité générale du mandataire pour l'aider à rationaliser ses investissements de telle sorte que l'autorité puisse améliorer le financement de ses programmes sans obérer l'avenir. Une stabilisation du budget par le contrôle de la dépense permet en effet non seulement de financer les projets jusqu'à leur terme, mais aussi de constituer des réserves pour combler les éventuels déficits d'activité qui peuvent survenir en fonction de conditions exceptionnelles. La programmation des dépenses permet aussi d'anticiper et de fixer de nouveaux objectifs une fois achevés les projets en cours.

1.7.3 L'évaluation, outil de management

A l'heure de l'arrivée au sein de l'administration d'une doctrine de valorisation des résultats par l'octroi de primes récompensant l'efficacité du travail des fonctionnaires de l'État, à l'instar du secteur privé, l'évaluation est un outil performant pour faciliter la mise en place d'objectifs personnels et assurer leur suivi.

L'application d'une politique publique, d'un programme ou d'un projet entraîne en effet deux mécaniques distinctes :

- les services chargés de la mise en œuvre sont contraints à une délégation de plus en plus grande de leur activité, au fur et à mesure que le programme avance ;
- une politique publique ne peut trouver son extension réussie que dans le cadre d'un partenariat optimal entre les différentes personnes et organismes responsable de son application ;

Ces deux facteurs expliquent la difficulté pour le chef de projet d'évaluer la part de chacun dans la réussite ou l'échec d'une politique publique.

Nous pouvons expliquer en trois phases les mérites de l'évaluation en matière de gestion du personnel et d'amélioration des compétences de chacun. Elle permet notamment d'implanter durablement dans les administrations et collectivités compétentes les techniques de management issues du secteur privé.

- l'évaluation **intègre une dimension interne**, importante dans la démarche générale de management. Elle permet de rendre explicite le travail des individus, de signaler leurs apports à la mise en œuvre de la politique et à l'atteinte de ses résultats ;
- l'évaluation **donne du sens au travail de chacun** en mettant en exergue la contribution des hommes à la réalisation de la politique publique et donc à la satisfaction de besoins sociaux ;
- l'évaluation est ainsi un **facteur de motivation et de mobilisation** des agents.

Il ne faut pourtant pas voir dans l'évaluation un contrôle systématique de la qualité du travail de chaque agent ou d'un service afin d'établir une concurrence "malsaine". Nous l'avons signalé plus haut, l'évaluation n'a d'autre but que de préparer et d'accompagner les diverses phases de la mise en place d'une politique, d'un programme ou d'un projet public, en observant la pertinence et la cohérence des réponses apportées aux besoins de la collectivité. **L'évaluation, loin d'être une inspection, sert plutôt à créer un référencement d'exemplarité afin que les méthodes ayant emporté un succès concret et une large adhésion puissent s'exporter dans toutes les situations où elles peuvent être implantées avec les mêmes objectifs.**

La perception de l'évaluation comme outil de management n'est donc pas une simple vue de l'esprit mais plutôt l'acceptation de la possibilité d'accroître la valeur d'une politique en améliorant la valorisation et la rentabilité de ses responsables.

1.7.4 L'évaluation, moyen de communication et de légitimation de l'action publique

Nous avons souligné la montée du sentiment de citoyenneté collective. Le monde politique prend conscience de la nécessité de faire connaître son action afin que la communauté puisse se sentir investie dans le processus de mise en œuvre des décisions et dans la concrétisation des attentes qu'elle exprime par sa participation au suffrage. Dans ce cadre, l'évaluation permet d'apporter une réponse à cette attente en diffusant auprès du grand public des informations substantielles sur les projets qui vont être lancés, les résultats qu'ils peuvent apporter, les raisons qui ont présidé à leur conception. Dans la même optique, les évaluations mi-parcours et ex post peuvent aussi faire l'objet d'une opération de communication en expliquant ce qui a été fait, dans quelles mesures les réalisations respectent les projets initiaux, pour quelles raisons les programmes ont été réorientés et les nouvelles modalités prises par les politiques publiques.

Il est possible d'imaginer divers procédés pour diffuser l'information auprès de l'ensemble des administrés :

- **utilisation des supports médiatiques traditionnels** : une fois l'évaluation achevée, le commanditaire prend connaissance du rapport final qu'il a contribué à élaborer par le biais du comité de pilotage, et prépare une intervention à partir des différents outils dont il dispose. Dans le cas d'une commune, il est possible que celle-ci dispose d'un imprimé local, diffusé régulièrement auprès des résidents dans lequel il est possible d'insérer des séquences choisies de l'évaluation présentant la situation de la collectivité territoriale et les projets qui vont être développés pour pallier les problèmes de développement, par exemple, ou renforcer les points forts qui peuvent accroître son attractivité et son environnement. Dans le cas d'une région, le conseil régional peut utiliser les programmes télévisuels consacrés à sa région pour communiquer sur l'avancée des programmes consacrés à l'optimisation des moyens mis à la disposition des habitants. Les médias traditionnels sont un support précieux puisqu'ils participent à la vie de la population et permettent de faire connaître le bilan et les ambitions des administrations au plus grand nombre ;
- **mise au point d'outils spécifiques** : l'évaluateur peut aussi élaborer des supports spécifiques présentant de façon succincte ses différentes conclusions ou recommandations. La mise au point d'un tel support permet de se rendre plus proche des considérations des citoyens en leur

proposant un bilan plus élaboré des actions entreprises et en leur permettant de disposer d'informations concrètes qui répondent directement aux questions qu'ils se posent.

Il existe de nombreux moyens de diffuser l'information sur les politiques publiques. Communiquer sur les projets est un moyen de légitimer l'action du gestionnaire puisque cela provoque une réaction favorable de l'opinion qui peut comprendre l'action des responsables. La collectivité citoyenne voit ainsi satisfait sa demande d'intégration directe dans le processus politique.

1.7.5 L'évaluation, outil de formation

Une évaluation réussie doit avoir un objectif final de formation orienté vers le mandataire et vers l'évaluateur. Elle doit en effet servir à améliorer la conception et la gestion de politiques, programmes et projets publics afin que ceux-ci répondent toujours de façon optimale à la satisfaction des besoins exprimés ou non, mais aussi à ce que le chargé de mission puisse faire progresser ses méthodologies et ses outils pour qu'ils s'affinent au fil de leur utilisation.

- Le mandataire doit voir l'évaluation comme un moyen **d'améliorer sa compétence** à proposer des moyens de développement ou d'amélioration de l'environnement citoyen conforme aux attentes de ses administrés. Les recommandations du chargé de mission ne sont pas une simple critique constructive de l'élaboration ou de l'application de la politique ou du programme évalué mais aussi une mise en exergue des erreurs ou des oublis de conception ou d'exercice. Apprendre à reconnaître ces éléments, c'est aussi permettre au gestionnaire de prendre en compte d'éventuelles carences pour les faire disparaître. L'évaluation va permettre de dresser un bilan des compétences afin de lui permettre de visionner les méthodologies qu'il convient d'approfondir en raison de leur efficacité prouvée et celles qu'il faut réformer afin d'en limiter les nuisances avérées.
- L'évaluateur bénéficie aussi d'une formation dans le cadre de l'exercice de sa mission, puisqu'il va pouvoir confronter la pertinence des outils qu'il développe à l'évolution du contexte. Pour qu'une évaluation soit efficiente, il convient en effet disposer de méthodes et de critères qui concordent avec la politique, le programme ou le projet évalué, mais aussi avec le territoire ou l'administration centrale concerné, et avec

l'environnement de la mission. L'évaluateur doit donc disposer d'un certain nombre d'éléments de travail stables, mais doit aussi être capable de les adapter aux différences contextuelles, voire de créer de nouveaux outils qui conviendront mieux à ce qu'il doit évaluer.

- L'évaluation va donc servir à concevoir un référentiel pour chaque partie prenante et va permettre d'améliorer les techniques au fur et à mesure de l'évolution des contextes et d'intégrer une dimension de flexibilité tant dans l'élaboration et l'application des politiques, programmes et projets publics que dans les évaluations elles-mêmes.

1.8 Les enjeux de l'évaluation

La gestion des fonds publics et la responsabilité des conditions de vie des citoyens et d'évolution des entreprises créent des obligations aux autorités qui en sont responsables. Nous avons pu constater que les attentes du public, qu'il soit institutionnel ou privé, croissent parallèlement au réveil d'une conscience citoyenne collective impliquée dans l'action des gouvernants. A titre d'exemple, la participation exemplaire des Parisiens aux comités de quartiers qui renseignent la fonction publique municipale sur l'accueil des initiatives en terme d'urbanisme est un signe de démocratie participative qui introduit la nécessité de concevoir des politiques publiques en accord avec les sentiments exprimés à l'occasion des manifestations d'intérêts des citoyens.

L'évaluation est un processus de préparation et de suivi qui répond à cette demande. Les méthodes d'investigation de l'évaluateur sont en effet axées sur le recueil direct d'informations auprès des bénéficiaires et des acteurs de la vie publique. Il est inconcevable de ne pas concentrer l'élaboration d'un programme visant à améliorer l'environnement territorial sur les attentes de ceux qui évoluent à l'intérieur. Les autorités qui ont favorisé sa mise en œuvre, à travers les programmes financés par des fonds publics, ont estimé que cette pratique ne pouvait que renforcer la pertinence des moyens affectés aux projets en améliorant la corrélation entre programme et attentes.

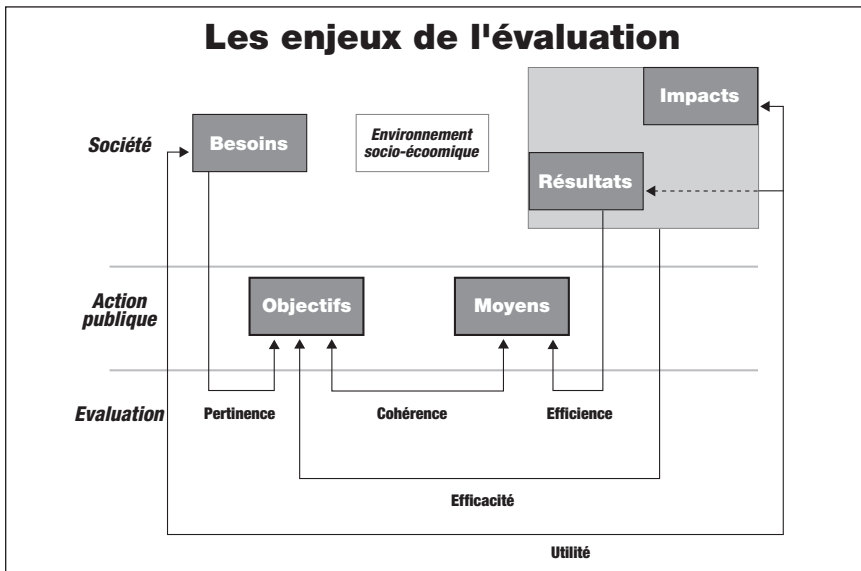
L'évaluation des politiques et programmes publics permet d'apprécier directement les effets de l'action publique avant le terme de ladite action. Un projet est toujours conçu sur une période longue, non seulement en raison du poids financier qu'il représente mais surtout du fait des moyens conséquents

qu'il représente. Citons pour l'exemple le contrat de ville, les DOCUP⁵, CPER⁶ ou les programmes européens qui s'établissent en moyenne sur six ans. Les résultats sont souvent difficilement observables avant le terme du programme et il est alors trop tard pour modifier le résultat.

L'évaluation a pour objet de permettre non seulement d'estimer à l'avance ce résultat, mais aussi d'apporter une vision extérieure dans le courant de la réalisation afin d'éviter qu'il puisse se révéler inadapté suite à une évolution des conditions de son application.

Le schéma ci-après décrit les différentes interactions entre les parties concernées et la méthodologie afin de juger de l'efficacité et de la pertinence de sa mise en œuvre. Nous pouvons ainsi constater qu'elle :

- analyse les rapports entre l'action publique et la société à laquelle celle-ci s'applique ;
- se décline en cinq axes qui sont : la pertinence, l'efficacité, la cohérence l'efficience et l'utilité ;
- établit des liens de corrélation entre chaque élément de la politique et son incidence.



⁵. DOCUP : le Document Unique de Programmation est relatif aux fonds européens.

⁶. CPER : le Contrat-Plan Etat Région concerne les fonds nationaux.

1.9 Définition des critères de l'évaluation

L'évaluation emprunte à la science son aspect systémique en élaborant un certain nombre de critères méthodiques dont elle peut user pour conserver sa rigueur. On peut définir deux aspects qui doivent être présent à l'esprit de l'évaluateur lorsqu'il doit émettre des recommandations sur l'application d'un programme : les qualités de la politique et l'identification préalable du besoin auquel elle répond.

1.9.1 Une approche qualitative des politiques publiques

L'élaboration d'une politique, d'un programme ou d'un projet public requiert l'identification de quatre qualités indispensables :

- l'efficacité ;
- l'efficience ;
- l'impact ;
- la pertinence.

Chacun de ces éléments est évalué afin de démontrer qu'il respecte les normes de satisfaction d'une politique publique réfléchie. Nous allons montrer ici en quoi ces quatre aspects doivent être étudiés avec le plus grand soin.

L'analyse de **l'efficacité** d'une politique ou d'un programme consiste à comparer les effets propres de la politique et ses objectifs. Il convient en effet de dissocier les phénomènes conjoncturels qui agissent sur une situation des effets de la politique, pour permettre de voir si elle apporte les réponses qu'elle promet. A partir de cette distinction, il est possible d'établir un bilan qui démontre si la politique choisie remplit la mission qui lui est attribuée ou si les objectifs définis au préalable ne peuvent être atteints.

La notion d'**efficience** est le rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre. Elle se distingue de l'efficacité en ce qu'elle ne concerne pas les objectifs mais les affectations humaines ou matérielles attribuées à son accomplissement. Le rôle de l'évaluateur sur ce sujet consiste à vérifier que le gestionnaire gère de façon optimale les moyens dont il dispose et s'il n'est pas possible d'optimiser le fonctionnement et les allocations pour améliorer la rentabilité du programme. Il se doit donc de juger de "l'effet de *non-gaspillage*".

La recherche des **impacts**, qui peut constituer une étude à part entière quand elle se situe comme préalable au programme, permet de calculer les effets à court, moyen et long terme de l'action publique. Elle évalue aussi les effets collatéraux qui ne sont pas intégrés dans les objectifs de la politique mais surviennent du fait de son action. Nous ne parlons pas seulement de modifications profondes ou non du cadre de vie mais aussi de tout élément qui provient de la mise en oeuvre du programme.

La **pertinence** se distingue de l'efficacité et de l'efficience en reposant avant tout sur une étude des objectifs et des moyens par rapport aux besoins auxquels ils sont destinés. Une évaluation ne doit donc pas se limiter à la gestion d'un problème socio-économique mais aussi à sa synthèse, ce qui permettra de voir si les projets correspondent à des attentes.

1.9.2 Une mesure de la cohérence de la politique publique

Une politique se justifie par l'identification d'un besoin ou d'un problème de société auquel les pouvoirs publics se sentent parfois tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs et sa théorie d'action sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge. C'est pour cela que l'évaluateur doit chercher à étudier la cohérence entre les objectifs, l'organisation, les mesures et les moyens humains et financiers mis en oeuvre par la politique publique.

L'étude de la cohérence se divise en trois thèmes majeurs, que nous dénommons **interne, externe et besoins** :

- la **cohérence interne** est l'étude des différentes actions du programme entre elles afin de tester leur articulation et vérifier qu'elles interagissent sans perte d'efficacité et qu'il n'y a pas de phénomène de recouvrement d'actions qui entraînerait une confusion dans les responsabilités et les résultats du programme ;
- la **cohérence externe** consiste à dresser une comparaison par rapport aux autres applications du programme ou de la politique à périmètre comparable. Elle permet de s'assurer que le projet présente un développement optimal par rapport aux prévisions du décideur et qu'il n'est pas possible de lui trouver de nouveaux champs d'actions qu'il pourrait couvrir pour améliorer son efficacité ;

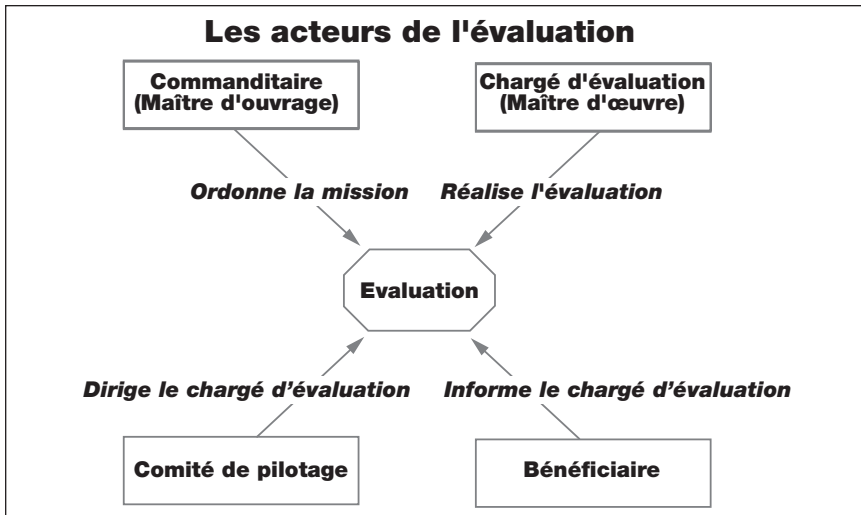
- la **cohérence par rapport aux besoins** vise à définir si le programme répond réellement aux besoins de la zone à laquelle il est dédié et si le gestionnaire a défini son action en fonction de problèmes socio-économiques existants. Elle permet de s'assurer que le programme correspond autant à son objectif initial qu'à ce que la population concernée en attend.

La synthèse de ces études de cohérence identifie clairement les données de la politique publique et son application pour permettre de dresser une prospective des résultats à obtenir et les comparer aux objectifs initiaux.

Une politique publique doit donc répondre à des besoins concrets et clairement identifiés. L'évaluation apparaît comme un outil de prospection des besoins et de suivi de la politique afin de lui conserver sa concordance avec les attentes de la communauté sociale intéressée. Elle redéfinit, à chaque fois qu'elle est mise en œuvre, un diagnostic de situation qui offre au commanditaire une possibilité d'orientation ou de réorientation de sa stratégie politique afin qu'elle détermine une amélioration conséquente des conditions de vie socio-économiques.

1.10 Les acteurs de l'évaluation

Le schéma ci-après exprime les différentes parties prenantes qui participent à l'évaluation de politiques, programmes ou projets publics.



Nous allons maintenant décrire les parties prenantes afin de montrer à quels résultats peut aboutir l'évaluation.

- **le commanditaire** ou maître d'ouvrage, est l'autorité qui, ayant été responsable de la conception ou de l'application d'une politique ou d'un programme, décide de le faire évaluer. Il peut être une collectivité locale qui bénéficie de fonds structurels et doit donc procéder à une évaluation afin de respecter les clauses applicatives du contrat qui l'autorise à user des dits fonds. Il peut être aussi un groupe d'élus qui souhaite concevoir un projet de développement adapté à la situation de la zone qu'il a en charge et pour cela s'adjoint l'expérience d'un évaluateur capable de le guider dans ses choix d'axes stratégiques. Ou encore une institution qui ayant conçu une politique publique veut en faire vérifier la teneur afin de s'assurer qu'elle correspond à un besoin réel ;
- **les bénéficiaires** de la politique publique sont de deux sortes. Il y a pour une part les citoyens concernés par l'application d'une politique publique qui doit agir sur leur environnement. Ceux-ci sont concernés par

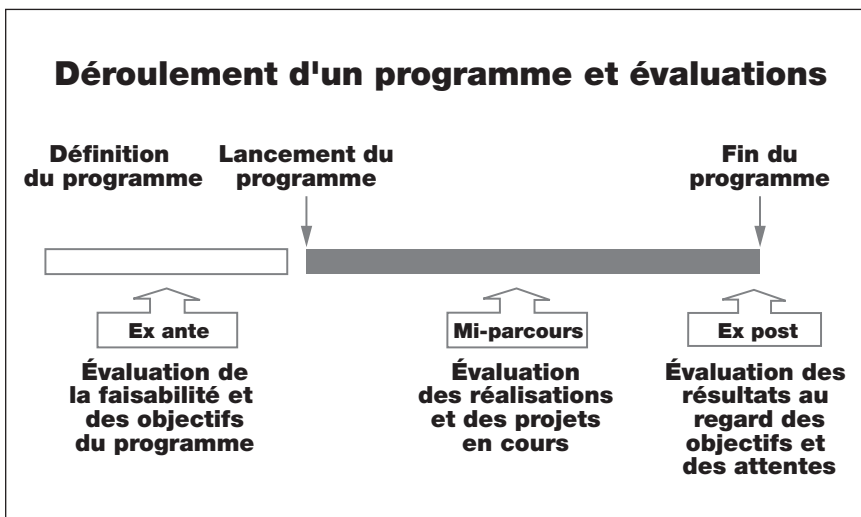
l'évaluation puisque l'évaluateur les interroge afin de constater que les effets prévus de la politique confortent leurs attentes, et le cas échéant si les premiers résultats correspondent à ce qu'ils espéraient. Ils peuvent être de simples particuliers, des commerçants, des entreprises ou encore des associations puisque tous sont impliqués dans la modification du cadre de vie. L'autre part des bénéficiaires est composée par les acteurs qui s'investissent dans l'application de la politique publique et en tirent des bénéfices matériels ou immatériels. Ainsi les entreprises en font à nouveau partie puisqu'elles sont rémunérées dans le cas de marchés nécessitant leur intervention, marchés qui peuvent être physiques dans le cas de constructions ou de fournitures ou bien virtuels dans le cas de prestations de services intellectuels ;

- **le comité de pilotage** est une émanation des deux types d'acteurs que nous venons de citer, commanditaire et bénéficiaires. Il représente la collectivité tant au niveau institutionnel que réel puisqu'il a pour mission d'assister l'évaluateur en vérifiant que celui-ci peut obtenir les meilleures sources possibles pour accomplir sa mission, que ce soit en terme de documents ou de contact. Le comité de pilotage a également un rôle de contrôle qualité tout au long de l'évaluation. Il doit valider l'ensemble des écrits du prestataire ou de l'évaluateur interne et tout particulièrement accepter le rapport final avant sa présentation ou publication. Le comité de pilotage doit enfin être impliqué dans le choix et la mise en forme des outils de communication qui viendront diffuser l'évaluation ;
- **le chargé d'évaluation** ou maître d'œuvre, est la personne physique ou morale chargée de mener l'évaluation de bout en bout. Étant donné les multiples compétences requises pour la mener à bien, il s'agit le plus souvent d'une équipe regroupant des expériences diverses afin de bénéficier du meilleur prisme d'observation possible. L'évaluateur peut être interne à l'administration qui décide d'être évaluée ou bien externe. Nous verrons plus loin quels sont les avantages et les inconvénients de chacune de ces solutions.

1.11 Quand mener une évaluation ?

Il n'y a pas de date particulièrement indiquée pour la réalisation d'une évaluation. Nous avons rappelé plus haut qu'il en existe de différents types et que tout est fonction des résultats que l'on souhaite obtenir et des raisons qui président à la demande.

Le schéma ci-dessous expose les grandes phases d'une politique, d'un programme ou d'un projet public et les étapes qui nécessitent la mise en place d'un protocole d'évaluation.



Le schéma ci-dessus reprend ainsi les différentes formes d'évaluations représentées précédemment :

- l'**évaluation *ex ante*** qui fixe le cadre de référence d'un programme envisagé et en étudie sa faisabilité et sa pertinence ;
- l'**évaluation à *mi-parcours*** qui permet de réaliser un premier bilan, à mi-parcours, afin de réorienter et d'améliorer la mise en œuvre du programme ;
- l'**évaluation *ex post*** qui vise à mesurer et à analyser les impacts globaux du programme parvenu à maturité et "routinisé".

Ayant expliqué au préalable en quoi elles consistent, il importe ici de rappeler qu'elles sont chacune indispensables au bon déroulement d'une politique publique puisqu'elles ont valeur d'indicateurs quant à son application souhaitée ou effective.