

ÉTUDE SUR LE RÔLE ET LES PRATIQUES D'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

OCTOBRE 2018

EN COOPÉRATION AVEC :



RÉALISATION



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

Sommaire

1. Résumé	4
2. Présentation de l'enquête	6
2.1. L'enquête quantitative	6
2.2. L'enquête qualitative	8
3. Les pratiques évaluatives sont fragiles.	11
3.1. Un éternel recommencement	11
3.2. L'évaluation des politiques publiques n'est pas une priorité en soi.	18
3.3. L'évaluation des politiques publiques est difficile à penser.	21
4. L'évaluation est plus technique que politique.	23
4.1. Une technicité à la fois valorisée et enfermante.	23
4.2. Les élus trouvent difficilement leur place dans le processus évaluatif.	25
4.3. La communication des résultats, un enjeu à l'unanimité.	29
5. Des pratiques évaluatives très plastiques	34
5.1. Les multiples fonctions des pratiques évaluatives	34
5.2. Les services évaluation mettent en place des stratégies pragmatiques.	40
5.3. Les collectivités sont opportunistes dans leur usage de l'évaluation.	45
6. A chacun sa vision de l'évaluation	47
6.1. Les puristes	48
6.2. Les élus du peuple	49
6.3. Les managers	49
6.4. Les démocrates	50
7. Pistes de réflexion	52
7.1. L'enjeu de la narration	52
7.2. Du bon usage de l'évaluation	52
7.3. L'irruption de l'utilisateur	53
7.4. Le numérique et le big data	53
7.5. Les nouvelles frontières de l'évaluation	54
8. Conclusion	55

« Il n'est pas facile d'aborder le thème de l'évaluation de l'action publique, car on n'est jamais sûr que ce que l'on dit, ne l'ait pas déjà été. »

Patrice Duran, dans « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation »¹

¹ Patrice Duran, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. Introduction générale », Revue française des affaires sociales 2010/1 (), p. 5-24.

1. Résumé

L'évaluation des politiques publiques est fortement encouragée en France depuis le début des années 90. Sur le portail officiel de la modernisation de l'action publique en 2018, « évaluer une politique publique, c'est juger de sa valeur au regard d'un ensemble de critères, en vue de l'améliorer et d'éclairer la prise de décision ». Parmi les critères, le portail fait état des critères évaluatifs « standard », qui sont bien connus aujourd'hui des managers publics : efficacité, efficience, cohérence, utilité, pertinence. **30 ans après, où en sont les collectivités territoriales en matière d'évaluation de l'action publique territoriale ? Évaluent-elles ? Comment et pour quoi faire ?** Cette étude est fondée sur une enquête quantitative (104 répondants), et sur 11 monographies. Ont été interviewés des Régions, des Départements, des EPCI et des villes de plus de 40 000 habitants.

Premier constat, les pratiques évaluatives sont fragiles dans les collectivités territoriales. Certaines collectivités n'ont pas de fonction évaluation explicitement confiée à un service ou à une mission (20% environ n'en ont pas). Et dans celles qui en ont, la fonction évaluation est récente (moins de 2 ans pour la moitié des fonctions évaluation). Les trajectoires de ces fonctions ne sont pas toujours linéaires. Elles disparaissent parfois pour réapparaître quelques années plus tard. Les directions générales développent volontiers une forme de mauvaise conscience évaluative. **L'évaluation des politiques publiques, « tout le monde en parle », mais sa place reste aléatoire et non sécurisée.**

Deuxième constat, l'évaluation pratique est plus technique que politique. La légitimité de l'évaluation s'est construite autour de sa technicité, de la solidité de son arsenal méthodologique. Dans les représentations des directions générales, des élus, des directions métiers, la technicité de l'évaluation apparaît comme une force, mais elle introduit également une distance. **Les pratiques évaluatives sont souvent dans les collectivités à l'initiative des techniciens experts, et beaucoup moins des élus, qui trouvent difficilement leur place dans le processus évaluatif.** L'association des élus se fait la plupart du temps a minima. Pour autant, les lignes bougent. Le rayonnement de l'évaluation en dehors de son pré carré méthodologique devient un enjeu clé dans les collectivités territoriales. La communication des résultats des évaluations par exemple devient un sujet central pour les « évaluateurs ». L'irruption de la question de l'usager et l'enjeu de mobiliser les citoyens dans la fabrique et l'évaluation des politiques publiques devient un thème majeur des collectivités territoriales aujourd'hui. C'est un sujet émergent, mais encore peu travaillé.

Troisième constat, les pratiques évaluatives des collectivités sont plastiques. Les fonctions évaluation mettent en place délibérément des stratégies très pragmatiques. Elles sont souples dans les méthodologies mises en place pour s'adapter aux temporalités de l'action publique. Elles travaillent en grande proximité avec les directions métiers, pour répondre à leurs besoins d'études, qu'il s'agisse ou pas d'« évaluation des politiques publiques » stricto sensu. Leurs budgets sont souvent fongibles avec d'autres types

d'intervention qu'elles mettent en œuvre également (prospective, design de services, étude de besoins, mise en place d'indicateurs, ...). Les évaluations menées sont finalement toujours opérantes, car elles sont lancées dans des environnements porteurs avec des objectifs précis. Il ne s'agit pas toujours d'évaluer pour entamer un tournant stratégique de l'action publique, mais il s'agit aussi parfois d'évaluer pour légitimer une équipe, pour impulser une dynamique, intéresser des partenaires, convaincre de l'importance d'un sujet. **Telles qu'elles sont mises en place aujourd'hui par les collectivités territoriales, les évaluations accompagnent plus qu'elles ne jugent.**

Chacun dans les collectivités territoriales voit l'évaluation, sa légitimité et ses objectifs, à sa façon. Cette diversité des conceptions de l'évaluation tient souvent au positionnement des personnes dans l'organigramme. Il y a les « puristes » qui valorisent la scientificité des évaluations, leur rigueur méthodologique. La plupart des chargés de mission évaluation dans les collectivités sont souvent de ce côté. Il y a les « élus du peuple » que nous avons appelés ainsi pour marquer la conception de l'évaluation chez les élus, qui passe plus par le résultat des urnes, ou par l'échange direct avec les habitants, que par l'étude technique. Les directeurs généraux des services, ou directeurs généraux adjoints ont une vision de « manager ». Pour eux, l'évaluation fait partie d'un tout plus large, un ensemble d'outils à leur main pour développer une culture de la performance et de l'amélioration continue dans la collectivité. Enfin, les « démocrates » parient sur l'évaluation comme outil de dialogue avec l'utilisateur et le citoyen, comme levier de renouvellement du débat démocratique. C'est une fonction de l'évaluation sur laquelle les collectivités ont aujourd'hui envie de travailler.

En conclusion, les collectivités territoriales offrent un panorama contrasté, entre certaines collectivités qui ont établi des fonctions évaluation très structurées, et celles qui sont plus timides. Dans tous les cas, même dans les collectivités « avancées », les budgets restent modestes et difficiles à négocier. Pour autant, les évaluations menées, quand elles sont étudiées au cas par cas, sont jugées très utiles par les parties prenantes. **Les collectivités ont développé une pratique opportuniste des évaluations. Elles s'en saisissent pour faire avancer leurs projets prioritaires, comme outil de management interne, ou comme levier de mobilisation partenariale.** En cela, en 2018, l'évaluation est au cœur de la gestion de l'action publique territoriale, au même titre que tout un ensemble d'autres pratiques de « management public ».

2. Présentation de l'enquête

La première convention entre le CNFPT et la Société Française de l'Évaluation a été signée le 21 décembre 2016. Elle a pour objet de mutualiser les expertises du CNFPT et de la SFE et de renforcer, au sein des collectivités territoriales, la culture et les pratiques de l'évaluation des politiques publiques.

Le CNFPT et la SFE s'engagent sur une première action conjointe : la réalisation d'une étude sur le rôle et les pratiques des collectivités locales en matière d'évaluation des politiques publiques. Le comité de pilotage de l'étude est constitué du Président du Comité d'évaluation du CNFPT, de la Direction de l'évaluation et de la Direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT, de l'INET, et de la SFE.

L'étude est composée de deux enquêtes : une enquête par questionnaire menée en interne par la Direction de l'évaluation du CNFPT et diffusée à toutes les Régions, Départements, intercommunalités et villes de plus de 40 000 habitants ; puis une enquête qualitative réalisée par le cabinet ASDO Etudes. L'enquête qualitative s'appuie sur 11 monographies : quelle est la place de l'évaluation des politiques publiques dans chacune des 11 collectivités enquêtées ? Comment l'évaluation des politiques publiques est-elle pratiquée dans chacune d'entre elles ?

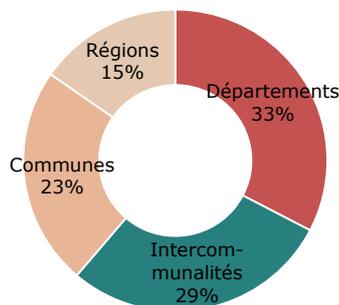
Ce rapport a été rédigé par le cabinet ASDO Etudes. Il croise des enseignements de l'enquête qualitative d'une part, et de l'enquête quantitative d'autre part.

2.1. L'enquête quantitative

L'enquête par questionnaire s'est déroulée pendant un mois, de mi-décembre 2017 à mi-janvier 2018. Le questionnaire a été envoyé auprès des Directeurs Généraux des collectivités de plus de 40 000 habitants, des adhérents SFE et du réseau AFIGESE. Il a été diffusé auprès de 660 personnes. 104 personnes ont répondu, pour 89 collectivités différentes. Il y a dans certains cas plusieurs questionnaires pour une même collectivité, plusieurs personnes dans l'organisation y ayant répondu sans se coordonner.

Répartition des 104 répondants

Source :
Enquête
quantitative
CNFPT



Le questionnaire était organisé autour de 6 grands items :

- L'organisation de la fonction « évaluation » dans la collectivité,
- L'évaluation interne/externe/en tant que contributeur et les thématiques d'évaluation des collectivités,
- Le pilotage des évaluations,
- Les méthodologies mobilisées,
- L'utilisation et la prise en compte des résultats,
- Les perspectives d'évolution.

Certains résultats clé de l'enquête quantitative ont été repris dans le corps du rapport. Ils sont néanmoins à prendre avec précaution. Il s'agit **de premiers ordres de grandeur, qui ne peuvent être considérés comme représentatifs de l'ensemble des collectivités**. Le nombre de répondants est faible, notamment pour certains échelons de collectivités, comme les intercommunalités et les communes. Régions et Départements ont davantage répondu, certainement parce qu'ils sont en moyenne plus structurés sur la question de l'évaluation des politiques publiques. Il y a un biais fort de l'enquête : ont probablement répondu les plus mobilisés sur la question de l'évaluation.

La deuxième difficulté de l'enquête quantitative tient aux **multiples appréhensions du terme « évaluation des politiques publiques »**. Le questionnaire pose des questions précises aux répondants sur leur « démarche d'évaluation », « leur fonction évaluation », la « réalisation d'évaluations ». Or, « évaluation » ne renvoie pas pour tous à la même définition ni aux mêmes pratiques. C'est un des enseignements de l'enquête qualitative.

2.2. L'enquête qualitative

2.2.1. Les objectifs de l'enquête

L'objectif de l'enquête qualitative est de saisir, par **11 monographies**, soit 11 collectivités enquêtées, la manière dont les collectivités se sont emparées de l'évaluation des politiques publiques dans leur politique et dans leur pratique. Grâce aux monographies, nous avons balayé précisément auprès de chaque collectivité différents thèmes : leur conception de l'évaluation, et leur politique d'évaluation, l'organisation de leur fonction d'évaluation, leur activité récente en matière d'évaluation, et leurs suggestions. Nous demandions par ailleurs à chaque interviewé de nous parler en détail de deux évaluations récentes¹.

Cette enquête est modeste au regard des travaux déjà menés sur l'évaluation des politiques publiques. 11 monographies, 37 entretiens. Elle est néanmoins intéressante à plusieurs titres. Les entretiens ont été conduits auprès des DGS eux-mêmes et auprès d'élus, auprès de directions métier également, et pas seulement auprès des fonctions évaluation (elles font bien entendu partie également du panel des personnes rencontrées au sein de chaque collectivité). DGS et élus rencontrés nous ont parlé d'évaluation des politiques publiques, de manière ouverte et non censurée. Les collectivités ont été choisies par ailleurs avec l'objectif de représenter des collectivités a priori hétérogènes dans leurs pratiques. Nous avons choisi dans le panel quelques collectivités avec une politique affichée en matière d'évaluation, et d'autres qui n'en ont pas, sans fonction évaluation à ce jour. L'enquête donne un aperçu d'où en sont aujourd'hui les collectivités, en se décentrant d'une logique de diffusion de bonnes pratiques. Nous ne nous sommes pas adressés seulement à ceux qui « en font », mais également ceux qui « n'en font pas ». Nous avons interviewé des personnes convaincues par l'évaluation des politiques publiques, et d'autres qui ne le sont pas.

2.2.2. Présentation du panel et des entretiens

L'objectif était de réaliser 11 monographies, avec 4 entretiens pour chacune : 1 entretien auprès du DGS, 1 entretien auprès d'un élu (l'élu en charge de l'évaluation quand il y en a un, ou un élu ayant participé à une évaluation récemment), 1 entretien auprès d'une direction métier ayant travaillé sur une évaluation, 1 entretien avec la fonction évaluation quand il y en a une. L'objectif était d'interviewer les personnes les plus haut-placées dans l'organigramme : les décideurs.

Nous avons finalement réalisé 11 monographies : 2 Régions, 3 Départements, 4 intercommunalités, et 2 villes de plus de 40 000 habitants. Ces 11 collectivités sont réparties sur l'ensemble du territoire national. Elles représentent toutes les couleurs politiques (couleurs politiques majoritaires sur la carte des collectivités locales). Quelques-unes ont été choisies car on les savait avancées en matière d'évaluation des politiques publiques (3 sur 11) ; les autres ont été choisies « au hasard », à la nuance près qu'elles avaient toutes répondu à l'enquête quantitative.

¹ Voir les guides d'entretien en annexe du document.

Nous avons conduit 37 entretiens : 17 chargés de mission ou responsables évaluation ; 8 directions métiers (directeurs/DGA) ; 5 élus ; 7 DGS (ou représentants). Nous avons délibérément choisi dans nos entretiens de ne pas contraindre la parole, ni de pré-normer la notion d'évaluation des politiques publiques. Nous avons encouragé les personnes interviewées à retenir leur propre définition de l'évaluation des politiques publiques. Leur manière d'appréhender ce sujet était, en elle-même, au cœur des questionnements de l'étude. Nous avons choisi de ne pas regarder seulement « sous le lampadaire » d'une définition stricte de l'évaluation des politiques publiques (celle de la SFE par exemple, ou celle de France Stratégie). L'intérêt était de comprendre comment l'évaluation des politiques publiques faisait sens pour chacun dans l'ensemble plus large de ses priorités et de ses objectifs.

En préambule de cette analyse, il n'est pas inutile de rappeler qui sont les enquêteurs. ASDO Etudes est un cabinet d'études qui réalise régulièrement des missions dites d' « évaluation des politiques publiques » pour ses clients, Ministères et collectivités locales. D'une part, nous renvoyions aux enquêtés l'image d'un cabinet spécialisé en évaluation des politiques publiques, à la fois « prestataire », et « sachant » (véhiculant une forme de norme sur l'évaluation des politiques publiques). De l'autre, il y avait ce que nous projetions, nous enquêteurs, initialement sur ce sujet : l'idée que nous pouvions avoir, avant de faire ce terrain, de ce que faisaient aujourd'hui les collectivités en matière d'évaluation des politiques publiques. Dans le rapport transparait cet « étonnement » de notre équipe (qui sera peut-être aussi celui du lecteur). Nous travaillons finalement toujours, ASDO Etudes, avec les collectivités qui mandatent des cabinets extérieurs pour des missions d'évaluation de politiques publiques, et nous avons peu de contact habituellement avec celles qui n'en mandatent pas.

2.2.3. L'accueil de l'enquête

La prise de rendez-vous a été extrêmement longue et ardue. Elle a été riche d'enseignements en tant que telle. Avec elle a commencé notre terrain.

Nous avons rencontré plusieurs difficultés. L'évaluation s'est révélée être **un sujet très sensible**. Il fallait souvent une autorisation expresse du DGS pour participer à cette étude. Cela s'expliquait en partie par une forme de « **mauvaise conscience évaluative** », ou de **sentiment d'incompétence**. On nous conseillait d'aller voir des collectivités plus avancées, car ils n'auraient pas grand-chose à nous dire sur le sujet. Nous avons insisté autant que possible, et avons pu garder dans le panel quelques-unes de ces collectivités qui se considéraient comme étant de « mauvais élèves » en matière d'évaluation.

Les collectivités avaient également peur pour certaines **que nos entretiens jouent un rôle sur l'évolution en cours dans la collectivité**. Quand ils ont le sentiment que la démarche en est à l'émergence, est en train de se construire, ils craignent que nos entretiens soient déclencheurs d'éléments non maîtrisés. Dans le panel, il n'a ainsi pas toujours été possible de rencontrer un élu.

D'autres collectivités avaient tout simplement **d'autres projets prioritaires** (fusion par exemple) et estimaient tout à fait inopportun de nous rencontrer, à la fois pour le temps qu'ils y passeraient, mais surtout parce qu'ils ne traitent pas le sujet de l'évaluation des politiques publiques aujourd'hui.

Enfin, une fois la barrière de la Direction Générale des Services passée, ou pour essayer de la contourner quand nous n'avions pas de retour, **nous peinions à trouver le bon interlocuteur**, notamment dans ces collectivités où il n'y avait pas de fonction évaluation à proprement parler. L'étude de l'organigramme

ne renseigne pas toujours sur la personne à contacter. Le mot « évaluation » n'y figure pas toujours, y compris pour les collectivités avec des pratiques développées en matière d'évaluation des politiques publiques. C'est aussi un élément qui fait partie de notre analyse, dans la première partie du rapport.

Il a donc fallu beaucoup argumenter auprès de nos interlocuteurs, multiplier les prises de contact, rappeler, pour obtenir nos rendez-vous. **Nous remercions nos interlocuteurs d'avoir accepté le jeu de l'étude et de l'entretien, même quand la démarche leur semblait parfois inopportune voire risquée.** Notre panel a évolué au fur et à mesure de la prise de rendez-vous. 4 collectivités ont refusé de participer. A l'inverse quelques responsables évaluation ont vu dans l'étude l'occasion de remettre sous les projecteurs l'évaluation des politiques publiques dans leur collectivité, auprès de leur DGS notamment.

Cette difficulté à organiser le terrain montre que l'évaluation des politiques publiques est loin d'être installée aujourd'hui dans les collectivités. C'est un des fils rouges de notre rapport.

2.2.4. La contrainte du strict anonymat

L'obtention des entretiens s'est faite sur un pacte explicite de confidentialité, une quasi-contractualisation. Les personnes interviewées ne voulaient surtout pas être citées, ne voulaient pas que la collectivité puisse être reconnue, que telle mission dont ils nous parlaient puisse être explicitement citée, et surtout que les résultats et impacts soient diffusés. C'est pourquoi nous ne citons même pas le nom des collectivités rencontrées, et que les indications sur l'interlocuteur à l'origine de chaque verbatim sont imprécises : nous indiquons le poste de la personne, mais suffisamment vaguement pour qu'on ne puisse pas la reconnaître ; nous ne spécifions jamais de quel type de collectivité il s'agit. C'est une imprécision que regrettera le lecteur, mais une règle à laquelle nous ne pouvions pas déroger, pour ne pas trahir notre terrain. A l'inverse, nous nous excusons auprès des collectivités qui auraient aimé être mises en avant par l'étude, et qui ne sont pas explicitement citées.

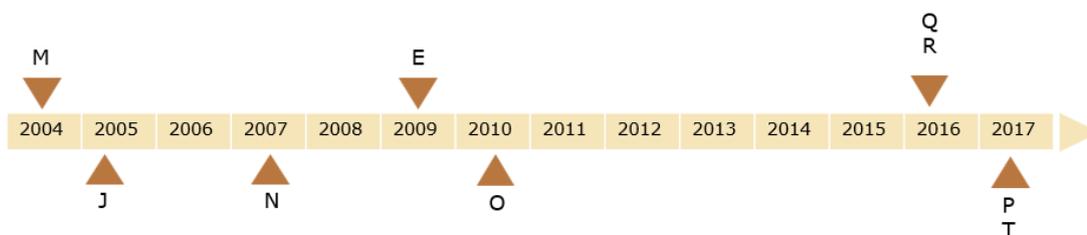
3. Les pratiques évaluatives sont fragiles.

3.1. Un éternel recommencement

3.1.1. Dans la moitié des collectivités du panel, la fonction évaluation est très récente, voire pas encore créée.

Dans notre panel qualitatif, la fonction évaluation date pour 5 collectivités sur 11 de plus de 5 ans. Pour 4 collectivités, elle date des deux dernières années. Pour les 2 dernières, il n'y a pas de fonction explicitement dédiée à l'évaluation des politiques publiques. Nous prenons comme référence la date à laquelle un service de la collectivité s'est vu confier explicitement une mission d'évaluation (qu'il soit transversal, ou rattaché à une direction métier).

Date de création d'un service avec une fonction évaluation



Source :
Enquête
qualitative
asdo

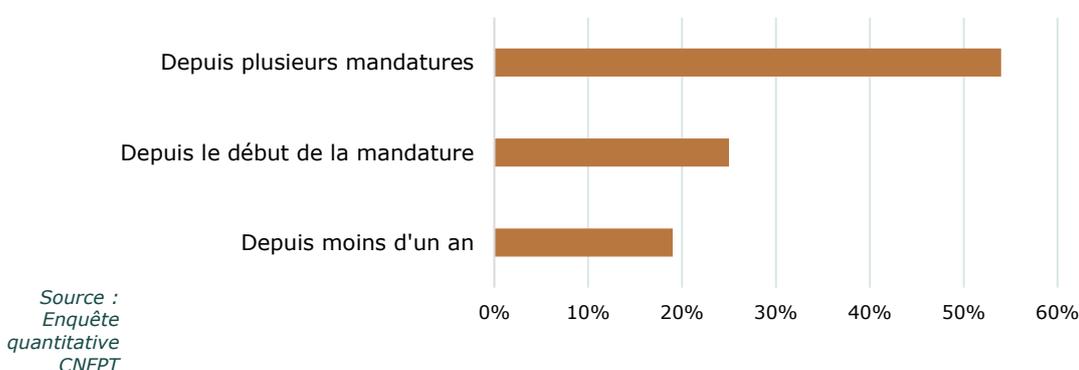
X S
X B

Dans l'enquête quantitative, **77% des répondants disent avoir une fonction « évaluation » au sein de la collectivité.** Nous retrouvons exactement le même pourcentage que dans notre panel. Ce chiffre doit bien évidemment être pris avec des pincettes (pour l'enquête qualitative bien entendu, mais aussi pour l'enquête quantitative : nous ne pouvons parler de représentativité ni dans un cas ni dans l'autre). Il convient par ailleurs de nuancer tout de suite ce chiffre de 77%, dans la mesure où **55% des répondants**

seulement indiquent avoir recours à des évaluations externes (conduites par des prestataires extérieurs).

Dans l'enquête quantitative, sur 80 collectivités ayant répondu avoir une fonction évaluation, 54% des fonctions d'évaluation datent de plusieurs mandatures ; 25% existent depuis le début de la mandature ; 19% des fonctions évaluation ont été créées il y a moins d'un an. Ce sont là aussi les mêmes ordres de grandeur que dans notre panel qualitatif.

Cette fonction existe ...
 Base : 80 répondants ayant répondu avoir
 une fonction évaluation au sein de leur collectivité



Pour nuancer ces dates, il est important de noter que les pratiques évaluatives précèdent la création des fonctions évaluation, qu'elles soient transversales ou rattachées à une direction métier. L'évaluation est présente dans les pratiques, sans nécessairement apparaître dans l'organigramme. Prenons cette collectivité du panel qui fait de l'évaluation des politiques publiques comme Monsieur Jourdain faisait de la prose : sans le savoir. Il n'y a pas de fonction évaluation explicitement confiée à un service, mais une des directions métier a publié récemment un appel d'offres pour l'évaluation de sa politique, avec des méthodologies relevant de l'évaluation des politiques publiques. Le DGS n'est pas au courant. L'évaluation est ici gérée directement par le service métier, sans appui d'une fonction évaluation, et sans soutien de la Direction Générale des Services. Les pratiques évaluatives se développent même quand il n'existe pas de fonction évaluation, et qu'elles ne sont pas visibles au plus haut niveau hiérarchique de la collectivité. Il y a des pratiques évaluatives non-institutionnalisées.

Cette nuance étant apportée, la jeunesse des fonctions évaluation des collectivités du panel laisse perplexe le cabinet d'évaluation des politiques publiques que nous sommes. L'histoire de l'évaluation des politiques publiques est relativement ancienne. On parle en France d'évaluation des politiques publiques depuis les années 80 (rapport Deleau en 1985, rapport Viveret en 1989). En 1990 et 1998, deux décrets fondateurs sont publiés. En 1999, la SFE est créée. Si l'importance de l'évaluation des politiques publiques semble actée depuis le début des années 1990, la réalité de son implantation dans les collectivités locales est plus

timide. Trente ans après la légitimation de l'évaluation des politiques publiques comme une bonne pratique en matière de gestion des politiques publiques, les fonctions évaluation dans les collectivités rencontrées sont encore en chantier (elles ont pour la moitié d'entre elles moins de 2 ans, voire n'existent pas). Et au-delà de la fonction elle-même, dans les collectivités enquêtées, l'évaluation des politiques publiques nous est décrite comme un champ en construction, une problématique émergente, loin d'être installée.

3.1.2. Les éléments qui accélèrent les pratiques évaluatives sont aussi ceux qui les freinent.

Quel est le contexte propice ou néfaste au développement de l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités ? Les leviers à la consolidation de l'évaluation des politiques publiques dans une collectivité apparaissent comme des freins dans d'autres. **Il n'y a pas de recette.** D'une manière générale, dans la gestion des collectivités, on voit bien la difficulté d'articuler l'urgence de certaines situations (un contexte de restriction budgétaire, la reconfiguration des collectivités, ...) avec le temps et les techniques de l'évaluation. D'un côté il faut agir vite, et la décision politique prime. De l'autre, il faut prendre son temps, recruter ou former des personnes ressources, créer ou missionner un service, être rigoureux dans les techniques de recueil pour avoir des conclusions solides. Le temps long de l'évaluation (dans les missions, mais aussi dans la structuration d'une fonction, et dans la construction politique du sujet) rend difficile son implantation.

Le contexte de restriction budgétaire

C'est théoriquement une tendance qui peut justifier l'objectivation des résultats des politiques publiques. Elle peut aider à arbitrer sur les politiques à renforcer, abandonner, ajuster. C'est le cas de plusieurs collectivités, qui expliquent que le contexte de restriction budgétaire encourage les pratiques d'évaluation des politiques publiques dans leur organisation. Prenons à l'inverse l'exemple de ce Département dans une situation budgétaire critique. Le premier outil dont se saisit le Directeur Général des Services est le contrôle de gestion : « Inutile de vous dire que le contrôle de gestion, nous n'avons fait que ça. Nous sommes parvenus à faire 16 millions d'économies et à serrer les boulons partout. » Concentré sur les questions de rationalisation budgétaire, ce Département fait d'abord un choix politique concernant les compétences qu'il souhaite exercer en priorité. Ce n'est pas l'évaluation des politiques publiques qui guide le choix. Le DGS du Département explique : « on a fait le choix d'exercer nos compétences y compris celles qu'on nous a reniées : le développement économique, pour ne pas fragiliser la colonne vertébrale du Département. (...) C'est un choix politique ». Dans ce cas précis, le contexte de restriction budgétaire n'a pas entraîné de pratique d'évaluation des politiques publiques, il a dirigé les priorités vers des choix politiques. D'autres éléments sont à prendre en compte dans le contexte de ce Département comme l'absence de culture partagée sur l'évaluation des politiques publiques. Ni Le DGS ni l'élú en charge des finances ne connaissent par exemple la Société Française de l'Évaluation. Le contexte de restriction budgétaire n'a pas porté ici l'émergence de pratiques d'évaluation. Ce n'est pas un contexte systématiquement déclencheur.

La reconfiguration des collectivités (élargissement, fusion, transfert de compétences)

Plusieurs collectivités de notre panel vivent actuellement une fusion de collectivités (ex. fusion des Régions), ou des transferts de compétences majeurs (ex. intercommunalité). Nous avons deux cas de collectivités, l'un où la reconfiguration du périmètre d'intervention de la collectivité a encouragé la création d'une fonction évaluation, et l'autre où la reconfiguration a fragilisé la fonction évaluation déjà existante.

Il s'agit dans le premier cas d'une intercommunalité dont les compétences ont changé récemment. Ce sont les techniciens qui ont appelé de leurs vœux la création d'une fonction évaluation. L'argument est, via l'évaluation des politiques publiques, de créer davantage de synergie entre les anciennes et les nouvelles politiques publiques portées par l'intercommunalité. Cela doit permettre de démontrer l'intérêt de la nouvelle configuration de la collectivité. Dans ce cas, le premier travail de la personne en charge de l'évaluation a été de recenser toutes les politiques publiques portées par la nouvelle collectivité, composer un référentiel, mettre le doigt sur les rapprochements possibles, et faciliter ces rapprochements. Les évaluations qui commencent portent en priorité sur les politiques publiques à synergie potentielle. La reconfiguration de la collectivité a accéléré le développement des pratiques évaluatives.

Dans le deuxième cas, il s'agit d'une Région avec une nouvelle géographie, et la fusion de plusieurs anciennes Régions. La fonction évaluation était présente dans les Régions, avec des organisations diverses, une Région étant plus avancée que les autres en termes d'institutionnalisation et de ressources de la fonction. La réorganisation des services a créé une latence dans la mise en œuvre du programme évaluatif. L'organisation de la fonction évaluation était à repenser, à réaffirmer. Pendant ce temps, des décisions ont dû être prises par la nouvelle collectivité sur l'harmonisation des politiques publiques et des dispositifs portés par les anciennes Régions : lesquels dispositifs gardait-on ? Supprimait-on ? Quelles modalités l'emportaient sur les autres ? Cette harmonisation a été menée tambour battant. La fonction évaluation n'a pas été associée, et s'est sentie à contretemps. Il était d'une part impossible d'embrasser la totalité du sujet (on n'avait pas d'évaluations sous la main pour tous les dispositifs dans toutes les anciennes régions), et il était trop tard pour mandater des prestataires et « expertiser » la question. Les décisions ont été strictement politiques dans la plupart des cas. Dans ce cas, la reconfiguration de la collectivité a été plutôt facteur de risque et de difficulté pour la fonction évaluation.

La reconfiguration des collectivités apparaît tour à tour comme une opportunité (l'évaluation favorise les projets transversaux et les synergies) et comme un frein (la gestion des urgences et dans l'urgence discrédite d'emblée l'évaluation).

Les obligations réglementaires et le développement des schémas et cadres contractuels

Il est bien connu que l'évaluation des politiques publiques s'est souvent invitée dans les collectivités locales au détour des obligations réglementaires : l'évaluation, très normée, condition d'obtention de fonds européens ; puis ensuite l'évaluation exigée dans d'autres champs de politique publique nationaux, comme la politique de la ville. Peu à peu se développent les cadres contractuels (Contrats de Plan Etat Région, ...) mais aussi les schémas et plans (PLH, PDI, SDEF, SRDEII,...). L'évaluation fait partie du cycle d'élaboration des nouveaux plans et schémas. Souvent pluriannuels, ils intègrent de plus en plus souvent un chapitre prévoyant l'évaluation du contrat. L'évaluation est l'occasion d'établir un bilan, de mettre l'ensemble des partenaires autour de la table, et de structurer le nouveau plan en prenant appui sur les enjeux repérés lors de l'enquête.

Dans notre panel, plusieurs collectivités qui nous donnent, à titre d'exemple emblématique de leur activité d'évaluation, des évaluations qui ont lieu dans ce cadre-là. Nous l'indiquons ici à la fois comme levier et comme frein, car ces évaluations ne sont pas celles qui marquent et dont se souviennent les directeurs généraux de services rencontrés. Cycliques, « automatiques », non initiées par une urgence politique ou décisionnelle, elles sont souvent placées par nos interlocuteurs les plus hauts placés du côté de la technique, d'une mécanique administrative et non politique. Nos interlocuteurs font souvent référence à ces évaluations comme à des « exercices ». Ce constat bien entendu n'est pas sans être contredit par certaines exceptions, il décrit un mécanisme qui nous semble cependant récurrent chez les collectivités rencontrées.

Extrait d'une discussion entre le DGS et le responsable évaluation pendant notre terrain :

« Le DGS : A ma connaissance il n'y a pas d'évaluation externe depuis [un certain nombre d'années].

Le responsable évaluation : Si, il y a eu l'évaluation à mi-parcours du [plan X]. Et là nous allons lancer l'évaluation du contrat de ville.

Le DGS : Déjà ?

Le responsable évaluation : Oui car nous sommes à mi-parcours.

Le DGS : Mais on vient de commencer ! »

Les obligations réglementaires et le développement des politiques contractuelles multiplient certes les opportunités de pratiques évaluatives. Elles leur confèrent cependant une dimension très technicienne que les Directions Générales des Services et élus s'approprient mal. Ce type d'évaluation n'est pas à leurs yeux très stratégique.

La pression jacobine et citoyenne

Les collectivités rencontrées sont inquiètes de l'actualité de la décentralisation. Plusieurs d'entre elles ont le sentiment de faire face à des attaques répétées de l'Etat, soit parce qu'on leur enlève des compétences/leur en ajoute, soit parce qu'on leur enlève des marges de manœuvre budgétaires. Face à cette menace, certaines collectivités observent une attitude défensive de repli, d'autres veulent se démarquer par une gestion impeccable : prouver qu'elles savent mieux que quiconque gérer ces politiques publiques. L'évaluation des politiques publiques est en ce sens, selon plusieurs collectivités, un marqueur de bonne gestion administrative. Être bon élève en matière de gestion publique, c'est avoir un service évaluation digne de ce nom : « Nous savons gérer les politiques publiques, nous savons évaluer. Les bien gérer c'est savoir aussi les évaluer. » (un DGS de collectivité).

La pression est plus largement une pression citoyenne, celle qui discrédite les politiques publiques et la capacité de bonne gestion de l'Etat et des collectivités locales. L'évaluation des politiques publiques apparaît comme un levier indispensable aux yeux des collectivités locales. C'est l'irruption de l'usager dans

l'évaluation des politiques publiques. Un DGS explique par exemple qu'il faut une « réflexion sur les politiques publiques » à laquelle participe l'évaluation des politiques publiques. Il y a, explique-t-il, « une perte de sens de l'action publique, de ce pour quoi la fonction publique a été créée. Il y a une bagarre culturelle autour de ça ». Développer l'évaluation des politiques publiques, c'est sauver les acteurs publics d'une défiance des citoyens envers l'action publique en général. Cette pression encourage le développement de pratiques évaluatives, mais pour ce qui est du lien avec les citoyens, les collectivités ne savent pas encore bien comment s'y prendre. Nous y consacrons des développements dans un chapitre ultérieur du rapport.

Le changement d'équipe politique

Selon les cas le changement d'équipe politique à la tête de la collectivité a été soit l'occasion d'un regain d'intérêt pour l'évaluation des politiques publiques, soit à l'inverse synonyme de relégation de l'évaluation. Qu'est-ce qui fait qu'une équipe politique se saisit ou non de l'évaluation ? Notre terrain n'est pas suffisant pour construire une analyse approfondie sur ce point, tant les critères qui jouent semblent multiples.

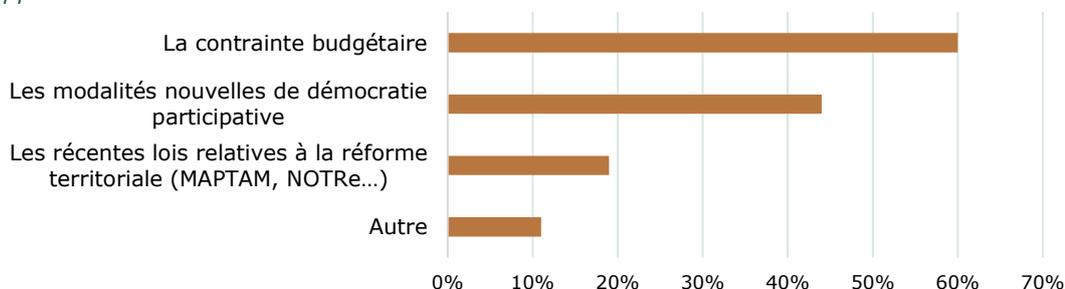
Si l'on parle des cas précis que nous avons étudiés, il y a des cas où l'équipe est toute nouvelle après un long règne de l'équipe adverse. Ce cas n'a pas été propice (au moins dans un premier temps) à la fonction évaluation. Elle est reléguée au dernier rang des priorités. Le premier objectif est de mettre en œuvre le programme politique sur lequel on a été élu. L'heure n'est pas à l'évaluation. C'est souvent dans les équipes stables politiquement, qui enchaînent plusieurs mandatures, que le terreau semble favorable à la structuration d'une fonction d'évaluation des politiques publiques. Et contrairement à ce que l'on pourrait penser, le fait qu'une équipe « jeune » prenne la place, avec des profils plus « technocrates » (pour le dire très vite) ne rime pas nécessairement avec une mise en avant de l'évaluation des politiques publiques. Nous y reviendrons. L'évaluation des politiques publiques n'est pas la seule à être garante d'une bonne gestion aux yeux des DGS et des élus des collectivités.

Quel est le poids relatif de tel ou tel facteur dans l'émergence ou la consolidation des pratiques d'évaluation des politiques publiques ? L'enquête quantitative conduite par le CNFPT donne quelques premières pistes. 60% des collectivités estiment que la contrainte budgétaire a été « un levier permettant une meilleure reconnaissance de la place et du rôle de l'évaluation dans les collectivités ». « Les modalités nouvelles de démocratie participative » sont le deuxième levier le plus cité (par 44% des répondants) ; « les récentes lois relatives à la réforme territoriale (MAPTAM, NOTRe), le troisième (19% le citent comme levier).

Quels sont selon vous les leviers permettant une meilleure reconnaissance de la place et du rôle de l'évaluation dans les collectivités ?

Base : 104 répondants

Source :
Enquête
quantitative
CNFPT



3.1.3. La pérennité de la fonction évaluation n'est jamais acquise.

Pour retracer l'histoire des pratiques évaluatives dans les collectivités, il ne suffit pas de prendre la (dernière) date de création d'une fonction évaluation. Car **la trajectoire de l'évaluation des politiques publiques dans chaque collectivité n'est pas linéaire**. Dans plusieurs collectivités du panel, il y eu des allers-retours entre importance de la fonction évaluation et indifférence à la fonction évaluation. Une des fonctions évaluation rencontrées a perdu par exemple le rattachement direct au DGS pour un positionnement comme sous-service, d'un service, rattaché à une direction, lui-même rattaché à un DGA. Dans l'enquête quantitative, des collectivités font également état d'une renaissance d'un service qui avait un temps disparu, comme cette collectivité : « Il s'agit de la remise en place d'une fonction qui a existé jusqu'à la fin 2013 dans la collectivité et avait été abandonnée depuis. » D'une manière générale, les responsables de service évaluation ou chargés de mission que nous avons rencontrés ne sont pas sereins quant à leur avenir. Ils se sentent vulnérables quand il y a une reconfiguration de la collectivité ou un changement politique. Les fonctions évaluation ne se vivent pas comme un invariant au sein de la collectivité. Cela va avec des discussions budgétaires toujours ardues, pour quasiment toutes les collectivités du panel, y compris celles qui semblent les plus avancées. Même s'ils sont souvent très faibles au regard du budget total de la collectivité, les budgets vont rarement croissant, et il faut se battre pour les garder au niveau de l'année précédente.

3.2. L'évaluation des politiques publiques n'est pas une priorité en soi.

L'évaluation des politiques publiques ne fait pas l'objet d'une priorité en soi dans la feuille de route des DGS rencontrés. **Ils l'englobent dans un ensemble plus vaste de pratiques managériales visant à développer une culture de la performance au sein de leur organisation.** L'évaluation des politiques publiques est soit présentée comme un outil parmi d'autres (aux côtés de la mise en place de tableaux de bord des services, d'une démarche de certification des comptes, d'une nouvelle présentation des budgets non plus par article comptable mais par grande politique, d'une démarche qualité de certification des routes, d'une démarche de design de services pour associer les habitants à la reconfiguration d'une

S'il existe un service spécifiquement dédié à l'évaluation, merci d'en préciser l'intitulé (source enquête quantitative) :

Direction de l'audit, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques

Direction Evaluation et Pilotage des politiques publiques

Direction prospective, évaluation et contrôle de gestion

Mission d'Evaluation des Politiques publiques (MEPP)

Mission stratégie et performance

Observation, Documentation, Evaluation des politiques publiques

Pôle dialogue citoyen, évaluation et prospective

Service de l'évaluation et de la transparence de l'action publique

Service du Projet de Gestion et de l'évaluation qui rassemble analyse de gestion, SID et évaluation, au sein d'une direction support (Direction de la Stratégie, de l'Organisation et de l'Evaluation)

Service évaluation des politiques publiques

Service évaluation des politiques publiques et appui à la performance

Service évaluation et contrôle de gestion

Service évaluation et convergence des politiques publiques

Service Prospective et évaluation

Unité évaluation des politiques publiques

médiathèque, ...), soit comme un champ aux contours flous qui comprend un ensemble de pratiques d'études larges (par exemple un baromètre d'attractivité du territoire, ou une démarche prospective sur ce à quoi ressemblera le territoire dans 50 ans).

Dans notre panel, peu de fonctions évaluation ont un service qui leur est exclusivement dédié.

Sur 11, c'est le cas de 3 collectivités (une unité d'évaluation des politiques publiques, et deux missions d'évaluation des politiques publiques). Pour les 8 autres collectivités, l'évaluation apparaît dans le titre du service, ou de la direction aux côtés d'autres disciplines et outils (voire n'apparaît pas explicitement dans le nom du service). L'enquête quantitative abonde dans ce sens, et montre à quelles autres disciplines ou outils l'évaluation est associée l'évaluation dans les services ou les directions : stratégie, performance, prospective, contrôle de gestion, audit, transparence de l'action publique, observation, documentation, convergence des politiques publiques, ...

Dans cet ensemble-là de pratiques, les budgets de l'évaluation sont difficiles à négocier, nous expliquent les services et fonctions évaluation. On pourrait pourtant juger ces budgets relativement modestes au regard de la taille des collectivités et de leurs budgets globaux. Ils sont par ailleurs souvent entamés par la mobilisation d'autres types d'outils que les évaluations « stricto sensu ». Tel service nous indique avoir financé sur ce budget une action de prospective, tel autre des Assistanes à Maîtrise

d'Ouvrage, tel autre encore des missions d'audit. Il faut tout de même nuancer ces chiffres car les budgets des fonctions évaluation présentés ici ne comprennent pas les budgets déployés par des directions opérationnelles pour évaluer leurs propres dispositifs ou politiques publiques. Les services évaluation ont rarement une vue transversale des budgets dépensés par toute la collectivité sur des questions d'évaluation. Certaines collectivités, une dans notre panel, y travaillent.

Collectivité du panel (enquête qualitative)	Un budget dédié à l'évaluation* ?	Montant annuel
Région J	Oui	600 000 euros (budget connu pour un des pôles uniquement)
Région O	Oui	240 000 euros
Département B	Non	-
Département M	Oui	150 000 euros pour évaluation et audit
Département N	Oui	300 000 euros pour trois ans
Intercommunalité P	Oui	80 000 euros
Intercommunalité E	Oui	100 000 euros (budget études et recherche)
Intercommunalité Q	Oui	Entre 20 000 et 30 000 euros
Intercommunalité S	Non	-
Ville R	Non	-
Ville T	Oui	50 000 euros

*Hors budget directions métier. Source : enquête qualitative asdo

Enfin, les DGS ont plutôt tendance dans nos entretiens à minorer leurs pratiques évaluatives. Même si les DGS de notre panel se disent flattés d'avoir été retenus pour l'étude, ils s'en montrent étonnés (dans 8 cas sur 11). Ils ne se positionnent pas spontanément comme des bons élèves en matière d'évaluation des politiques publiques. En réalité, **pour l'ensemble des pratiques managériales, ceci compris l'évaluation, ils se disent encore au stade des balbutiements** : tel DGS regrette par exemple de ne toujours pas avoir d'indicateurs financiers fiables et réguliers. Ce n'est pas seulement en matière d'évaluation de politiques publiques que les DGS se sentent peu avancés et outillés, c'est également pour tout ce qui concerne les outils de pilotage, les outils financiers, la comptabilité analytique, la prospective, ... Et dans le discours des DGS, **l'évaluation n'apparaît pas comme la priorité quand ils manquent « déjà » des outils de gestion du quotidien**. Si donc l'évaluation des politiques publiques peut être considérée comme une priorité c'est au sein d'un tout qui aide les collectivités à se réformer, à être dans une démarche d'amélioration continue de leur action. Dans cet ensemble, l'évaluation ne fait pas figure d'urgence.

Extrait d'un entretien avec un DGS

Il explique n'avoir jamais passé commande d'évaluation (il est pourtant là depuis plusieurs années). « Ce n'est pas quelque chose qui mobilise violemment les élus, et du coup pas violemment la direction générale ». Il nous parle de ses différents projets. Dans de précédents postes, nous indique-t-il « j'ai mis en place des mécaniques de contrôle interne et d'audit. Ça fait partie un peu de mes fantasmes ici de mettre en place des machins comme ça. (...) J'aimerais arriver dans une mécanique de certification des comptes : reboucler la vie budgétaire financière de la collectivité et la production des politiques publiques. » Ils ont lancé récemment une grande démarche de prospective : « Si évaluer c'est porter un jugement de valeur, la prospective en est un autre outil [de l'évaluation] ». Il a souhaité créer un laboratoire d'action publique avec une logique de design de services. Il dit en souriant : « l'autre jour j'ai essayé de prétendre que c'était une nouvelle forme d'évaluation par l'action ».

3.3. L'évaluation des politiques publiques est difficile à penser.

Si l'on met de côté nos entretiens avec les chargés de mission évaluation ou les responsables de services évaluation, **nos entretiens avec les directions générales et avec les élus (exceptions mises à part) montrent la difficulté à cerner ce sujet de l'évaluation des politiques publiques.** Les DGS sont ennuyés dans nos entretiens de ne pas savoir où commence et où s'arrête le sujet. Sont-ils hors sujet ou non quand ils nous parlent de tel ou tel projet qu'ils ont ? Ils se font une image « à part » de l'évaluation des politiques publiques, scientifique, avec ses objectifs, et ses méthodes propres. On entrerait en évaluation des politiques publiques comme on entrerait en religion. « **L'évaluation est quelque chose de très conceptuel** » nous dit un DGS. Quand ils nous parlent d'évaluation, ils commencent souvent par nous dire : on n'en fait pas, ou peu, ne venez pas nous interviewer. Et finalement dans l'entretien ils nous parlent de beaucoup de projets qu'ils mènent, des projets à géométrie variable, relevant parfois de la prospective, du design de services, de la comptabilité analytique, des outils de pilotage, des systèmes d'information, d'une enquête usagers, ... Pour ce qui est des élus, la plupart n'étaient pas très rassurés à l'idée de nous rencontrer sur ce sujet de l'évaluation. Ils ne se sentaient pas compétents, pas capables d'être précis sur le sujet. Ils ont été briefés avant nos entretiens par les techniciens.

Les DGS et les élus se sont finalement assez peu approprié cette notion, et restent bien souvent sur la vision qu'ils avaient de l'évaluation des politiques publiques au cours de leur formation initiale, et/ou qu'ils ont pu glaner au gré de séminaires de sensibilisation : « l'évaluation des politiques publiques c'est le truc tarte à la crème, mais on se demande tous : 'mais bon concrètement à quoi ça sert ?' » Pour les DGS l'évaluation des politiques publiques n'apparaît pas comme l'outil le plus séduisant pour leurs élus. Quand on nous parle des « dadas » de la direction générale ou des élus, ce sont les démarches d'analyse financière, de comptabilité analytique, les baromètres d'attractivité, les indicateurs de pilotage, qui viennent en premier. Ils sont immédiatement communicables, préhensibles. Alors que du côté de l'évaluation, c'est « quelque chose de très conceptuel. Or nos élus ne sont pas tous conceptuels. C'est à nous de leur faire des paquets cadeau pour les faire adhérer. » nous explique le DGS. Mais il ne poursuit pas l'entretien par l'exposé de sa stratégie pour faire le paquet cadeau. Y aura-t-il un paquet cadeau ?

« La phrase 'il faut absolument évaluer' est devenue presque une phrase toute faite qu'on entend dans l'hémicycle.¹ » Et pourtant ... les pratiques d'évaluation des politiques publiques dans les collectivités ont une trajectoire encore incertaine. On en parle depuis longtemps, elles sont décrites par les décideurs publics que nous avons rencontrés comme « le sujet tarte à la crème » (expression que l'on retrouve dans plusieurs de nos entretiens), et pour autant leur place reste aléatoire et non sécurisée. On est loin de pouvoir parler, en 2018, de systématisation des pratiques d'évaluation des politiques publiques dans les collectivités locales. Soit on est au tout début du « roman évaluatif »², soit il est en train de s'écrire différemment.

¹ Extrait d'un entretien avec un élu d'une collectivité locale

² Expression que nous empruntons à un élu rencontré pendant notre terrain

4. L'évaluation est plus technique que politique.

4.1. Une technicité à la fois valorisée et enfermante.

L'évaluation est généralement perçue comme très technique, avec son arsenal méthodologique.

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

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

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

La technicité est ce que l'on attend d'un service évaluation, et en même temps ce qu'on lui reproche : rester sur ces seules étapes méthodologiques.

Les compétences des chargés de mission évaluation sont valorisées par les directions métiers. Ces gardiens de la méthode ont un rôle jugé essentiel : rigueur des méthodologies employées (quelle taille d'échantillon ? Comment s'assurer de sa représentativité ? Comment passer du simple résumé de ce que disent les acteurs à une vraie analyse ?), capacité à choisir les prestataires, appui à la formulation des « questions évaluatives », ... Tel directeur métier nous explique par exemple très bien s'entendre avec le service évaluation, et regrette dans le même temps que celui-ci n'intervienne que partiellement finalement, au seul moment de l'écriture du

cahier des charges, et de la définition de la méthodologie. Le pilotage de la mission est ensuite réalisé par la direction métier. Le chargé évaluation ne sert alors plus à grand-chose, estime-t-il. Il faudrait que le chargé évaluation ait davantage que ce rôle strictement méthodologique, sans pour autant que le directeur métier ne sache vraiment lui dessiner d'autres fonctions.

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

Extrait d'un entretien avec un directeur, à qui est rattaché un service évaluation

« Quand j'ai rencontré [le chargé de mission évaluation] la première fois, il fait très techno. Maintenant je comprends que ça permet de garder l'objectivité, que l'évaluation ne soit pas politisée. (...) Qu'est-ce qui fait techno dans l'évaluation ? La façon dont on présente les choses : l'efficacité, les impacts, les termes. Même pour le citoyen ... Il ne comprend pas. »

Cette technicité de l'évaluation entraîne par ailleurs cette « mauvaise conscience » évaluative des collectivités. On ne fait pas, on ne sait pas faire, on n'a pas les ressources ni les compétences. Et ce paradoxe : les collectivités semblent pourtant faire, elles ont beaucoup d'exemples à l'appui, même celles qui disent « ne pas en faire ». **Elle peut générer également un désintérêt de la chose évaluative, qui resterait du domaine des techniciens, et concernerait moins les décideurs stratégiques et politiques.** Dans ce contexte-là, on rapproche évaluation, de technocratie, de contrainte réglementaire. L'évaluation est un exercice technique imposé, loin finalement des enjeux politiques. Dans les dires de ce directeur, c'est ça finalement l'évaluation « classique » :

Extrait d'un entretien avec un Directeur Général des Services, qui nous parlera finalement peu d'évaluation des politiques publiques au sens de la SFE, même s'il est dans une démarche très dynamique pour encourager le développement d'outils de mesure, de transformation de l'action publique

« On fait aussi des choses plus classiques, avec tous les services d'aménagement au sens large (PDU, PLH SCOT, ...). On travaille beaucoup avec l'agence d'urbanisme, on fait beaucoup d'évaluations sur ce champ. C'est très techno, avec des cartes, un bureau d'étude technique. Et on appelle un cabinet comme [Cabinet X] pour évaluer la pertinence. Ça aide à répondre aux contraintes réglementaires type Agenda 21. »

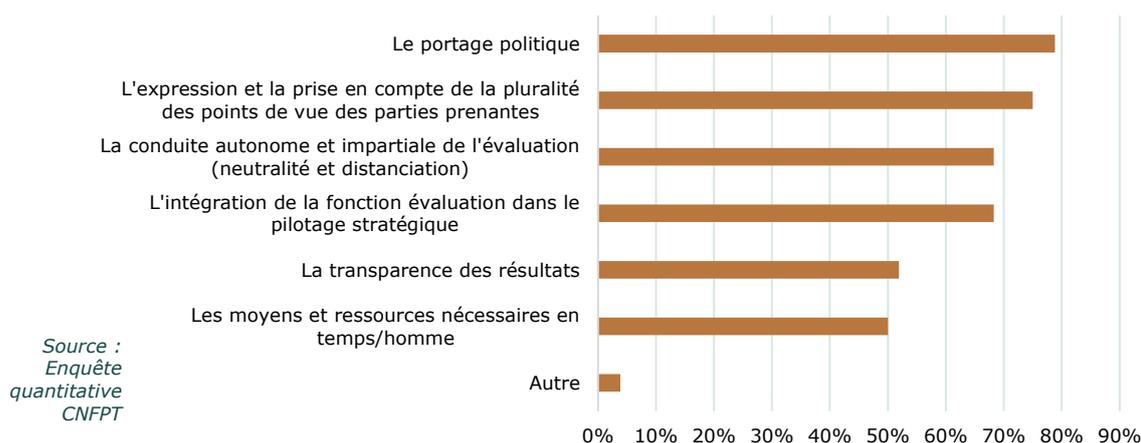
4.2. Les élus trouvent difficilement leur place dans le processus évaluatif.

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

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

Quelles sont selon vous les principales conditions de réussite d'une évaluation ?

Base : 104 répondants



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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.4. Même dans les collectivités les plus avancées, « les élus n'ont pas un appétit débordant ».

Ce désintérêt des élus pour la chose évaluative, ou la relative indifférence, nous sont décrits dans la plupart des collectivités rencontrées. Les techniciens de l'évaluation se sentent parfois bien seuls avec leurs propositions. **L'évaluation des politiques publiques n'est pas très rentable électoralement**, nous explique un élu avec humour : « Les gens dans la rue ne vous engueulent pas parce que vous n'avez pas évalué votre politique publique, mais parce que le 2 mai le bus n'est pas passé. » Dans cette collectivité personne ne s'est précipité sur le poste d'élu en charge de l'évaluation des politiques publiques : « C'est mal identifié, peu valorisant. Ce n'est pas un mandat qu'on s'arrache ». Il est plus intéressant d'aller sur les compétences clé de la collectivité locale, là où l'on peut actionner des vrais leviers pour son territoire : un aéroport, la création d'un écoquartier, le développement d'un pôle de compétitivité, ... Et quand l'évaluation des politiques publiques est rattachée au VP en charge des finances ou bien des RH, il oublie vite, ou ne mettra jamais, sa casquette évaluation des politiques publiques.

4.2.5. La place du VP délégué à l'évaluation n'est pas facile et parfois factice.

Tous les élus ne sont pas pour autant logés à la même enseigne. Si d'un côté les élus « métier » ne sont pas souvent moteurs en matière d'évaluation des politiques publiques, les élus explicitement chargés de l'évaluation des politiques publiques sont des convaincus. Ils ont le rôle de militer en faveur de l'évaluation auprès de leurs collègues élus, rôle qui n'est pas toujours facile à tenir.

La délégation à un élu d'une compétence évaluation des politiques publiques est le fait d'une minorité de collectivités. **Dans l'enquête quantitative, 40% des répondants disent que l'évaluation des politiques publiques fait l'objet d'un portage politique par un élu.** Dans notre panel, sur 11 collectivités, 3 ont un vice-président dont le champ de responsabilités couvre explicitement l'évaluation des politiques publiques. Dans les autres, quand il y a une évaluation, c'est l'élu métier qui est ponctuellement associé, sans vice-président avec une responsabilité transversale. Parmi les 3 collectivités qui ont nommé un vice-président sur le champ de l'évaluation des politiques publiques, deux exercent vraiment leur responsabilité ; le troisième n'intervient pas (ou pas encore) sur le champ. La délégation Evaluation des politiques publiques est parfois une coquille vide, accolée à d'autres champs plus mobilisant (les finances par exemple, ou les RH). Il y a par ailleurs rarement une commission dédiée à l'évaluation des politiques publiques. Les évaluations, quand elles sont restituées aux élus, le sont plus souvent dans les commissions thématiques correspondant à la politique évaluée.

Être VP délégué à l'évaluation n'est pas toujours un cadeau. Premièrement, **l'élu développe un sentiment d'incompétence évaluative** : il ne se sent pas bien placé pour intervenir dans le pilotage des évaluations, si ce n'est à développer lui-même des compétences techniques. Il peut d'ailleurs avoir été positionné sur ce poste parce qu'on lui reconnaissait ces compétences techniques. **Il ne trouve pas sa place singulière en tant qu'élu, il adopte une posture technique** : « je me sens très technicien quand je suis avec des politiques, et très politique quand je suis avec des techniciens. C'est peut-être pour ça que mes petits camarades m'ont dit de me débrouiller avec ça. » Deuxièmement, il est perçu comme

la mouche du coche par ses collègues vice-présidents. **Être VP évaluation, c'est aussi être intrusif**, c'est être perçu par les autres vice-présidents comme un inspecteur qui s'immisce dans la délégation d'un autre.

Extrait d'un entretien avec un élu en charge de l'évaluation des politiques publiques

« Cela veut dire que vous touchez à tout le monde. Vous vous mêlez de la vie de tout le monde, de toutes les directions, de tous les vice-présidents. Au-delà de' oui, oui, l'évaluation c'est bien', ça veut dire que de manière indépendante, vous débarquez dans le carré d'un vice-président : ' on a décidé de travailler sur [un sujet qui concerne ta délégation], on vient s'assurer de ta parfaite participation, implication dans l'évaluation'. Ça n'est pas super simple. »

4.2.6. L'évaluation, cette « mise en danger politique ».

L'évaluation des politiques publiques, à partir du moment où elle touche un enjeu stratégique, est perçue par élus et Directeurs généraux comme une mise en danger, dans laquelle il ne leur apparaît pas toujours opportun de s'engager. Intéressant, cet exemple d'un Président qui souhaite évaluer haut et fort le projet majeur de son programme politique par la mesure de l'évolution d'un indicateur économique clé sur le territoire. Le DGS le lui déconseille fortement, le mettant en garde contre ce qu'il considère être une erreur politique. L'indicateur ne va peut-être pas changer, ou va changer en défaveur du Président : on n'a pas nécessairement la main sur cet indicateur avec notre politique publique. Les facteurs sont multiples. Est-ce à dire que nous ne devons pas agir ?

4.2.7. Le paradoxe de l'évaluation : entre objet apolitique et lieu de pouvoir.

Notre terrain fait apparaître le paradoxe d'une évaluation à la fois technicienne, peu portée par le politique ; et lieu de pouvoir (d'un VP Evaluation sur les autres VP par exemple, ou des techniciens sur les élus). **Les élus oscillent entre désintérêt (cela ne les intéresse pas, il n'y a pas d'enjeux, c'est « techno ») et réticence (cela fait peur, cela pourrait avoir des effets néfastes en matière de communication politique).**

L'évaluation incarne la peur d'une mainmise de la technique sur la politique. Un élu résume bien l'opposition des termes entre ceux « dont c'est le métier » (évaluer froidement, objectivement), et ceux « qui ont le désir » (qui sont portés par une vision pour leur territoire, qui sont en décalage avec leur temps et la pensée commune). Cet élu in fine redoute que l'évaluation des politiques publiques ne se mue en « impuissance politique ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Extrait d'un entretien avec une responsable évaluation

« La transparence peut faire partie de l'évaluation. On n'en fait pas cependant un préalable indispensable. Ça ne veut pas dire qu'on ne le fera pas, mais ce n'est pas ... derrière ça, il y a un peu la crainte ... On ne veut

pas que sous prétexte de rendre transparent, cela nous amène à édulcorer des résultats. »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans les collectivités aujourd'hui, l'évaluation se décentre de ses questions intrinsèques. L'enjeu n'est plus à se tailler une place singulière en tant que discipline à part entière. La stratégie de développement des pratiques d'évaluation au sein des collectivités locales s'appuierait moins demain sur la démonstration de force technique que sur la capacité à rayonner, à se raconter, à prendre sa place dans le débat public. L'heure n'est plus à circonscrire son périmètre. Elle est à déborder de ce pré carré.

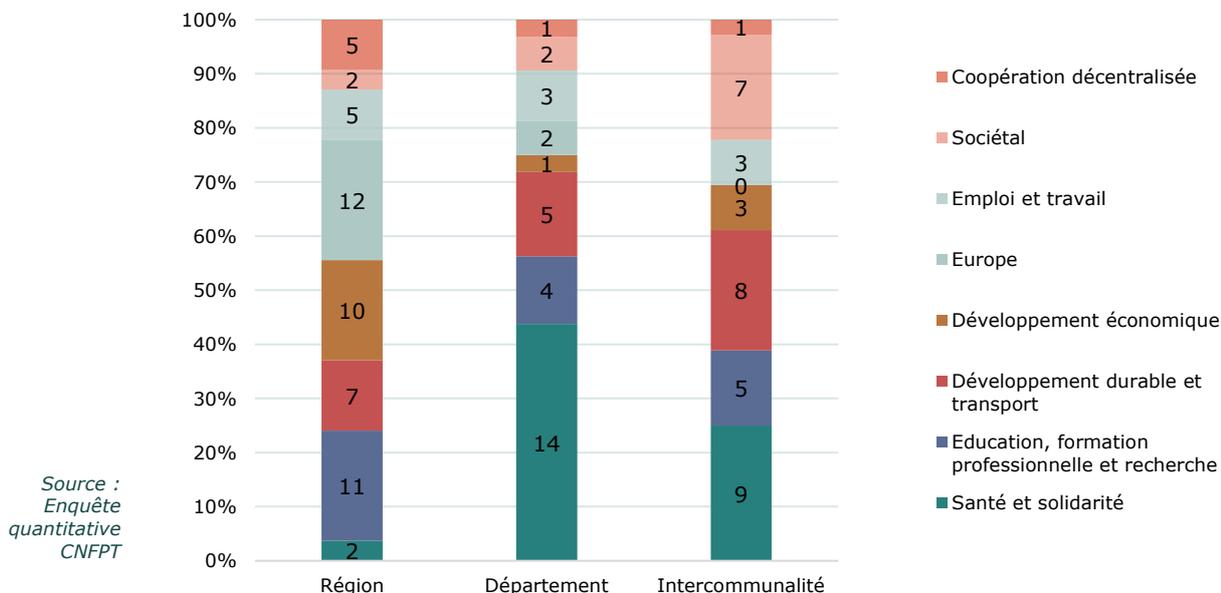
5. Des pratiques évaluatives très plastiques

5.1. Les multiples fonctions des pratiques évaluatives

Les évaluations se déploient dans les collectivités sur l'ensemble des champs de politique publique. Il n'y a pas de domaine réservé à l'évaluation. Il y a des domaines plus développés selon le type de collectivité (Région/Département/EPCI), reflétant très exactement les champs de compétences clé de chacune. Dans l'enquête quantitative, il apparaît ainsi que les Régions font plus d'évaluation sur le champ du développement économique que les Départements, et que les Départements font plus d'évaluations sur le champ de la santé et de la solidarité que les Régions. L'Europe finalement est loin de monopoliser les pratiques évaluatives¹.

Ma collectivité réalise des évaluations en externe dans le champ de ...

Lecture : nombre de répondants en valeur absolue (base totale - 104 répondants)

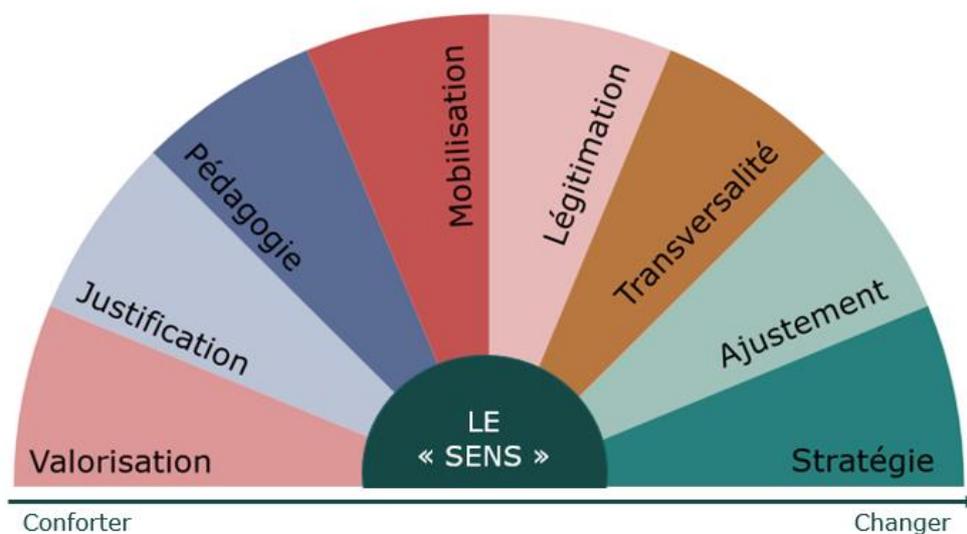


¹ Pour aller plus loin sur ce point, il faudrait ensuite comparer les budgets déployés par les différentes collectivités sur ces grands champs de politiques publiques d'un côté, et sur l'évaluation dans ces grands champs de l'autre.

Quand fait-on une évaluation ? Et à quoi sert-elle ? Nous avons demandé à chaque collectivité rencontrée de nous parler d'une ou deux évaluations précises menées récemment¹. Nous leur proposons de nous parler d'une évaluation réussie et d'une évaluation ratée. Finalement, nos interlocuteurs se souvenaient rarement d'exemple d'évaluation ratée, toutes les évaluations ayant eu d'une manière ou d'une autre une fonction, souvent proche d'ailleurs des attentes initiales.

Pour les 13 cas d'évaluations étudiés², les registres de l'évaluation excèdent très largement l'ajustement de la politique publique en elle-même. L'évaluation aide à la décision, mais elle sert aussi à beaucoup d'autres choses. Nous mettons en avant ci-dessous les différentes fonctions de l'évaluation, apparues dans les exemples d'évaluation qui nous ont été citées. Une évaluation émerge souvent à plusieurs de ces catégories. Nous les classons sur un axe qui va de l'enjeu de conforter une politique, un dispositif, un projet (à gauche du schéma), à l'enjeu de changer une politique, un dispositif, un projet (à droite). Dans les exemples d'évaluations menées, on voit bien que les deux enjeux sont autant valorisés l'un que l'autre par les collectivités.

Les différentes fonctions de l'évaluation



¹ Il aurait été intéressant ici d'entrer concrètement dans le détail des évaluations qui nous ont été présentées. Nous sommes malheureusement contraints par la confidentialité des éléments que nous ont confiés les collectivités. Nous restons ici donc sur des constats généraux. Tous sont fondés dans l'analyse sur des exemples précis.

² Certaines collectivités nous ont détaillé plusieurs évaluations. D'autres n'ont pas pu nous en présenter (démarche trop récente, ...). C'est pourquoi nous avons un panel de 13 évaluations, qui ne correspond pas à une évaluation par collectivité du panel.

5.1.1. L'évaluation pour prendre une décision stratégique

C'est l'évaluation canonique telle qu'on la présente dans les livres. L'évaluation est entreprise dans l'objectif d'engager un questionnement de fond sur un dispositif ou une politique, qui peut conduire à un tournant stratégique important (suppression du dispositif, objectifs et modalités entièrement revisités, ...). Parmi les 13 exemples d'évaluations étudiés, 3 cas relèvent de cette fonction.

Dans un des deux cas étudiés, elle s'est produite juste après un changement de majorité. Elle a été commandée par la nouvelle équipe politique dans un champ de compétences clé de la collectivité, et sur un dispositif coûteux qui existait depuis de longues années. La feuille de route de l'évaluation, menée par un cabinet extérieur, était d'auditer le dispositif, d'analyser les besoins, et de proposer une refonte du dispositif. Il s'agissait « d'évaluer la pertinence de notre politique », explique la direction métier. L'évaluation a effectivement entraîné des changements radicaux.

Dans le deuxième cas, il s'agit d'une action emblématique sur le territoire, historique, et coûteuse également. L'évaluation, commanditée par le DGS, soutenue par le maire, a pour objectif de mesurer l'impact de cette action, et de faire une analyse de type coûts-bénéfices, en s'autorisant à terme de diminuer la voilure, supprimer, ou penser autrement l'action. On voulait « donner du sens et éclairer la décision des élus, éviter de reconduire des projets parce qu'on les fait depuis 15 ans », explique le DGA.

5.1.2. L'évaluation pour ajuster

L'évaluation a là aussi pour objectif de faire évoluer l'action publique, mais plus à la marge. L'évaluation concerne un dispositif parmi d'autres. La directrice métier nous confie ici : « On n'est pas dans un exercice obligé. C'est **un processus d'amélioration continue.** » L'évaluation est à l'initiative d'une directrice métier, et pas d'un élu. Elle entre dans le cadre d'une politique d'évaluation des politiques publiques très implantée dans la collectivité (une collectivité qui a un programme pluriannuel d'évaluation, un budget, un service).

Hormis l'exemple de cette évaluation, on pourrait inclure, dans cette catégorie, des évaluations de contrats ou de plan. Intervenant à la fin d'une contractualisation, l'évaluation permet de faire le point, et d'ajuster des éléments, la gouvernance par exemple, sur les territoires, ou avec les partenaires. Intervenant de façon cyclique, cette évaluation n'a souvent pas pour vocation de bouger brutalement les lignes, mais plutôt de faire apparaître des points d'ajustement dans une politique déjà bien cadrée.

5.1.3. L'évaluation transversale

Cette fonction est clé pour 2 des 13 évaluations étudiées. Dans les deux cas, les évaluations sont portées par un service d'évaluation transversal (qui n'est pas rattaché à une direction métier). L'ambition de ces évaluations est de **travailler sur la cohérence d'ensemble d'une politique transversale de la collectivité** (auprès d'un public commun), dans le contexte de services intervenant sur un même champ transverse de politique publique mais travaillant chacun de leur côté. Dans ce cas, l'évaluation recense, rend lisible, joue sur la cohérence d'ensemble, la gouvernance.

La première évaluation relevant de ce registre a créé un nouveau champ de politique transversal au sein de la collectivité, et un changement très concret dans l'organigramme.

« On s'était rendu compte que notre politique [X] était très éclatée, entre l'ensemble des directions. Il n'y avait pas de coordination. Il y avait des dispositifs qui entraient un peu en concurrence. C'est cette évaluation-là qui a amené la création de la direction de la [X]. Et dans la campagne pour la nouvelle mandature, il y a eu cette volonté d'être sur une politique [X] cohérente et structurée. » (Une direction métier)

Dans le deuxième cas, il s'agit d'une évaluation à venir, qui accompagne la création d'un nouveau dispositif partagé entre deux directions (chaque direction portait son propre dispositif auparavant). L'évaluation vient en accompagnement et en support d'une mutualisation.

5.1.4. L'évaluation pour mobiliser

Mobiliser autour d'un sujet, d'une politique publique, d'un dispositif. Nous retrouvons cette fonction, clairement affichée, dans 2 des 13 évaluations étudiées.

Pour le DGS de cette collectivité, la stratégie était claire. D'un côté, il voulait poser les premiers jalons d'une démarche d'évaluation des politiques publiques dans sa collectivité ; de l'autre, la collectivité portait depuis quelques années un dispositif singulier, remarquable par plusieurs aspects, sur un champ de compétences clé de la collectivité. Le dispositif fonctionnait bien, et avec l'évaluation, le DGS ambitionnait de féliciter les équipes, et de conforter une dynamique. Le dispositif reposait sur une collaboration partenariale ; l'évaluation permettait là aussi de remobiliser le partenaire, voire de le mobiliser un peu plus. L'évaluation avait depuis le début un objectif managérial et partenarial. C'est ce qui s'est effectivement passé, à la seule nuance, que la démarche d'évaluation a heurté quelques cadres de la collectivité, réfractaires à l'exercice évaluatif. Ils ne l'ont pas acceptée et ont quitté la collectivité.

Dans le deuxième cas étudié, l'évaluation a porté sur un champ d'action encore peu développé au sein de la collectivité. En mettant le projecteur sur ce champ, l'évaluation a fait émerger un besoin, a contribué à « lancer une dynamique » et a posé les premiers jalons de la consolidation d'une filière économique.

5.1.5. L'évaluation pédagogique

Nous parlons ici d'une des 13 évaluations étudiées. L'évaluation vient d'une initiative de la direction métier. Sur un champ de compétences non obligatoire de la collectivité, la direction métier sent **la nécessité de faire parler de ses dispositifs, d'expliquer ce qu'elle fait, pour anticiper un éventuel désintérêt** pour les actions portées par sa direction, et prévenir une suppression progressive des financements. La

directrice explique : nous voulions « rappeler ce qu'on fait, et comment cela s'inscrit dans notre politique. Nous voulions mettre en avant la plus-value et la nécessité de l'action. (...) L'évaluation a permis de rappeler la définition de la [politique Y], de redonner un socle commun, un cadre de valeurs et de principes. (...) Pour nous l'enjeu c'est d'impliquer les collègues, rappeler les enjeux pour questionner les pratiques ...Redonner du sens. » Dans ce cas précis, peu de moyens ont été attribués à l'évaluation, elle a été menée par un stagiaire recruté en interne dans l'objectif de mener cette mission d'évaluation.

5.1.6. L'évaluation pour légitimer une équipe et une décision

Ce n'est pas nécessairement une fonction identifiée en tant que telle au début de la mission, mais cette fonction peut devenir primordiale dans le cas d'une prise de décision forte à l'issue de la mission. L'évaluation aide à légitimer la décision : pour les techniciens vis-à-vis des élus, et pour les élus et techniciens vis-à-vis des personnes touchées par le changement (usagers, opérateurs, partenaires). Une direction métier explique ainsi que l'évaluation a été précieuse pour « construire un argumentaire », pour faire poids face aux élus, et pour aider les élus à résister aux multiples sollicitations directes sur ce sujet. Les résultats de l'évaluation aident à maintenir le cap d'une décision stratégique structurante. Dans ce cas, le choix d'un cabinet extérieur, et d'un cabinet avec une image solide compte beaucoup. L'évaluation joue un rôle dans les rapports de pouvoir autour d'une politique publique. Dans cette fonction de légitimation, est entré aussi en ligne de compte, dans le cas de cette évaluation, le fait que l'équipe métier était nouvelle. L'évaluation a permis de les conforter tout de suite dans leur rôle, et de faire porter leur voix.

Cette fonction de porte-parole assurée par le cabinet extérieur est souvent relevée dans les évaluations étudiées. C'est d'ailleurs souvent le cabinet qui présente lui-même les résultats des évaluations aux élus ou dans le cadre des instances stratégiques, pour donner davantage de poids aux recommandations.

5.1.7. L'évaluation pour justifier

Nous citons ici cette fonction même si elle n'est pas présente dans nos 13 études de cas. Nous parlons ici d'évaluations qui permettent de justifier de l'utilisation de fonds, et de plaider pour l'octroi de nouveaux fonds (pour les fonds européens notamment). Il est intéressant qu'aucune collectivité n'ait choisi de nous présenter une évaluation relevant de cette catégorie, comme s'il s'agissait là d'un exercice un peu à part.

Pour autant, toutes les évaluations réglementaires ne doivent pas être rangées dans cette catégorie. Une collectivité nous parle par exemple d'une évaluation réglementaire sur la transition énergétique qui a permis à des élus de se saisir des résultats pour proposer la mise en place d'une expérimentation.

5.1.8. L'évaluation pour valoriser

Cela correspond à la fonction première d'une des évaluations qui nous a été présentée. Il s'agit d'une forme un peu hybride d'évaluation qui consiste à faire un baromètre de l'attractivité du territoire, à partir

de plusieurs indicateurs clé. L'objectif est de mesurer l'évolution de ces indicateurs dans le temps, en lien avec le projet du territoire. L'évaluation est ici menée « dans une logique de concurrence entre les territoires » : pour confirmer le rayonnement acquis ou qu'acquerra le territoire au cours du mandat. Ces indicateurs sont pensés dans une logique politique de valoriser les actions de l'équipe en place (la démarche est impulsée le président de la collectivité et par le DGS). Même si, explique un directeur de la collectivité, « c'est ça qui est un peu compliqué dans l'évaluation, on sait observer mais est-ce qu'on sait le rattacher de manière sûre et certaine à nos politiques de développement économique, d'attractivité, à nos politiques culturelles, ... ? Souvent c'est multifactoriel. »

Finalement, quand l'on recense les différentes fonctions des évaluations qui nous ont été présentées, l'évaluation semble bien loin du seul exercice technocratique. L'évaluation sert en priorité à se poser la question des objectifs de la politique publique, de sa pertinence au regard des besoins, de ses effets réels sur les usagers (au sens large). Dans les entretiens, on nous parle souvent de la question du « sens », qui aussi vague qu'elle soit, place finalement l'évaluation plus du côté du politique que de la technique. Le DGS d'une collectivité exprime ainsi sa définition de l'évaluation : « l'évaluation est un questionnement politique sur nos métiers, nos fonctions, à quoi on sert aujourd'hui. »

5.2. Les services évaluation mettent en place des stratégies pragmatiques.

Il faut que les évaluations soient « utiles ». C'est le maître mot des DGS, DGA et directeurs rencontrés. Comme ce directeur général adjoint dont dépend une fonction évaluation. Il parle de l'évaluation il y a une trentaine d'années telle qu'elle était enseignée dans sa formation initiale : « c'était très universitaire, et très déconnecté des besoins du terrain, des services et de ceux qui peuvent réellement influencer sur les décisions ». Il souhaite développer dans sa collectivité une pratique évaluative tout à fait différente : « Ce n'est pas ça qu'on est en train de faire [dans notre collectivité] (...). On a une vision de l'évaluation vraiment connectée aux besoins du terrain : utile, utilisable, utilisée ». Face à cette injonction de leurs directions, les services évaluation répondent avec des stratégies pragmatiques, loin parfois des canons de la profession évaluative.

5.2.1. Les fonctions évaluation sont souvent associées à d'autres méthodes et processus (prospective, stratégie, pilotage, innovation, statistiques, ...).

Nous avons déjà fait état de la variété des champs auxquels étaient associés les chargés de mission évaluation. La porosité est forte avec les autres champs du management public. Elle l'est d'ailleurs à la fois au sein des services, et dans les postes eux-mêmes. Une personne peut ainsi avoir une double casquette évaluation des politiques publiques et contrôle de gestion ; évaluation des politiques publiques et consultant interne sur des grands projets ; ... Cette dimension « couteau suisse » de ces services leur permet de s'adapter habilement à l'actualité de la mandature, aux points d'intérêt d'un nouveau directeur, ... Le périmètre de ces services semble d'ailleurs souvent varier, se resserrer, s'élargir de nouveau, englober un nouveau champ, etc.

Cette diversité des outils du service, au-delà des seuls outils évaluatifs est par ailleurs plutôt valorisée par les responsables des services évaluations. Elle est plus confortable. Un ancien responsable d'un service évaluation promu à un poste plus important et comprenant d'autres outils se félicite ainsi d'avoir « un panel d'activité plus large, qui répond peut-être plus aux besoins [des services métiers] ».

5.2.2. Ils développent de multiples formes d'intervention, avec l'apparition d'approches alternatives (design de services).

Le premier enjeu des services évaluation est d'avoir des clients qui leur passent commande, ces clients étant les directions métier. Les services évaluation nous racontent bien ce travail de séduction, qui consiste souvent à faire preuve d'une grande souplesse : dites-moi quel est votre besoin, on peut tout faire, on va trouver quelque chose qui vous convient.

Extrait d'entretien avec un directeur auquel est rattaché un service évaluation

« J'essaie de faire la communication là-dessus. Dites-nous ce qui va le plus vous aider. Et après il y a plein de possibilités : une petite évaluation rapide, vous voulez de l'ex post ? de l'ex ante ? de l'in itinere ? ... (...) On a toute la palette, (...) il faut utiliser toutes les possibilités de l'évaluation : des sous-évaluations, des bilans évaluatifs, ... Bilan évaluatif dans le sens où ça s'apparente plus à de la communication mais peu importe. C'est en acceptant une évaluation que ça commence à rentrer dans les mentalités. »

Les chargés de mission évaluation s'adaptent en même temps qu'ils ont une stratégie réfléchie pour promouvoir certes les évaluations utiles à court terme pour les directions métier, mais aussi les travaux plus solides scientifiquement. Ce chargé de mission évaluation dans une collectivité nous explique par exemple : « au quotidien j'essaie de faire attention. Maintenant que l'acculturation est bordée, je cherche à avoir un équilibre entre les évaluations lancées avec des méthodologies pragmatiques à court terme avec des enjeux politiques immédiats et les évaluations plus quantitatives, scientifiques et de long terme, les études menées avec l'INSEE par exemple, qui viennent en complémentarité, en décalage dans le temps. »

Les services évaluation ont une réflexion également sur la temporalité de l'évaluation, et des cycles d'évaluation adaptés au rythme de la mandature. « En fin de mandat et en début de mandat il y a cette volonté d'avoir des évaluations plus globales, plus qualitatives, nous explique un directeur évaluation. Là quand on arrive en cœur de mandat, on est plus sur une volonté de structurer un suivi, des outils de pilotage. (...) On est moins dans des démarches évaluatives. »

Les services évaluation sont par ailleurs amenés à explorer de nouveaux champs, comme le design de services. Dans le cas d'une collectivité, c'est le service qui fait de l'évaluation (entre autres choses) qui s'est vu confier la charge d'animer un laboratoire de l'innovation. Dans une autre c'est le service qui a été créé initialement autour de la notion de design de services qui se voit confier des missions d'évaluation.

5.2.3. Ils n'hésitent pas à sacrifier la méthodologie pour favoriser l'opérationnalité.

« Le Directeur Général des Services veut des évaluations opérationnelles rapides, qui aident au pilotage » nous explique un chargé de mission évaluation. Dans ce contexte, les chargés évaluations proposent des méthodes d'enquête flash. La rapidité d'exécution, pour coller au rythme décisionnel, est un critère de réussite qui vient parfois même avant celui de solidité de la méthode. L'enjeu est de convaincre de l'utilité avant que de faire l'évaluation parfaite d'un point de vue méthodologique. Voici quelques extraits d'entretiens avec des responsables évaluation, dans deux collectivités très avancées en matière de pratiques évaluatives (elles en ont plutôt plus que les autres du panel).

« On fait des auto-évaluations, on dégrade la méthode et le positionnement mais on assume. On a élaboré un process et des méthodes, pour qu'ils [les services métiers] puissent faire des autoévaluations... On commence à borner avec des comités de pilotage et élus obligatoires. On balise le process peu à peu ». (Chargé de mission évaluation d'une collectivité)

« Voilà ce que j'ai dit aux évaluateurs : c'est essentiel, il faut absolument qu'on démontre que l'évaluation est utile, et qu'on est dans la bonne temporalité, quitte à faire plus réduit, pas exhaustif, mais dans le bon temps. Sinon la plupart du temps, l'image de l'évaluation c'est que ça ne sert à rien, elle arrive deux ans après. » (Responsable évaluation)

Cela explique ainsi pourquoi dans l'enquête quantitative un certain nombre d'évaluations semblent ne pas se faire dans les « règles de l'art ». 25% des répondants indiquent ne pas systématiquement avoir des comités de pilotage pour leurs évaluations réalisées en interne ; et 18% des répondants n'en ont pas systématiquement non plus pour les évaluations réalisées en externe.

5.2.4. L'évaluation s'accommode de son impuissance méthodologique.

Les élus (souvent de l'opposition) nous demandent de plus en plus de mesurer l'impact réel d'une politique, expliquent les chargés de mission évaluation. Pour tant d'euros investis, qu'est-ce que cela rapporte au territoire ? Méthodologiquement, la réponse fiable est souvent difficile à trouver : on n'a pas forcément les data nécessaires (ou elles sont réparties entre de nombreux partenaires, pas toujours bien fléchées selon le périmètre du dispositif de la collectivité) ; on n'est pas en mesure de mettre en place une analyse contrefactuelle (pour des questions de budget mais également de protocole et de temporalité) ; et même une analyse contrefactuelle ne permettrait pas nécessairement de comprendre pourquoi on arrive à ce résultat et comment on pourrait faire mieux. **Les services évaluation sont enclins à développer une humilité méthodologique qui les pousse également à développer ces stratégies pragmatiques.**

Extrait d'un entretien avec un responsable évaluation

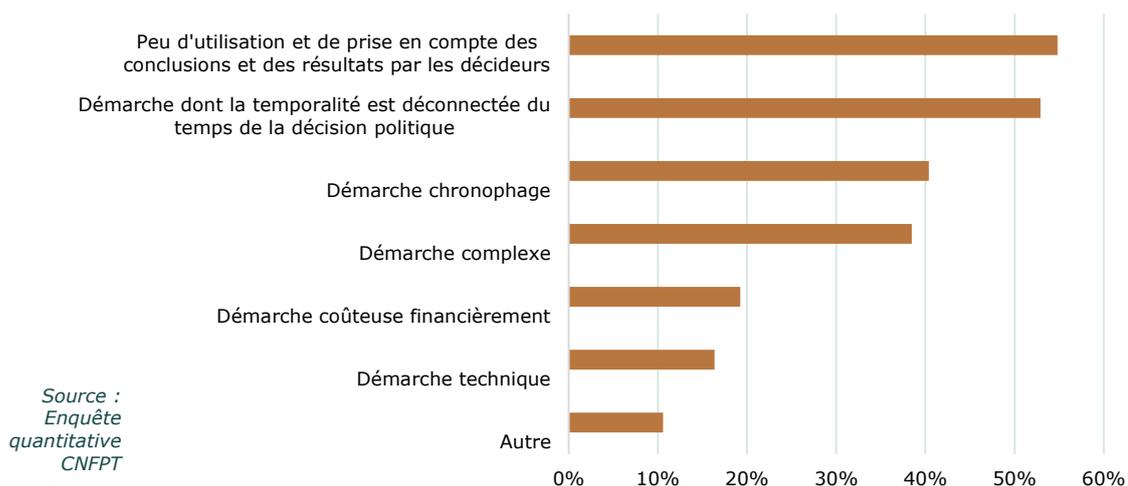
La question de la mesure de l'impact reste très compliquée. Nos différentes évaluations n'ont pas complètement répondu à la question. Sur [telle évaluation] on n'a pas pu [réellement mesurer l'impact]. Après ça a été riche d'enseignements sur la façon dont nos partenaires ont pris en compte et apprécié cette modalité d'action. Mais il n'y a pas eu vraiment de réponse sur l'impact réel sur le tissu économique. Est-ce à dire que c'est impossible de le mesurer ? Je ne sais pas, mais c'est très compliqué. (...) Pour la communication auprès des élus après c'est complexe. (...) Je sais qu'il y avait

une forte attente des élus [sur la mesure de l'impact]. Il y a toujours un aspect décevant, mais après ce n'est pas que ça ne sert à rien. »

Finalement, la question méthodologique est moins ce qui préoccupe aujourd'hui les chargés de mission et responsables évaluation. Dans les deux principaux freins et obstacles d'une évaluation cités par les répondants de l'enquête quantitative figurent le « peu d'utilisation et de prise en compte des conclusions et des résultats par les décideurs » d'un côté ; une « démarche dont la temporalité est déconnectée du temps de la décision politique » de l'autre côté. Les dimensions financière (donc de lourdeur potentielle de la méthodologie et des ressources à déployer) et technique ne sont pas ce qui les soucient en priorité. C'est plutôt la dimension politique de l'évaluation des politiques publiques.

Quels sont selon vous les freins et obstacles au développement de la démarche d'évaluation?

Base : 104 répondants



5.2.5. Les premières évaluations sont choisies pour acculturer habilement à l'évaluation.

Les DGS qui cherchent à développer les pratiques évaluatives choisissent soigneusement les évaluations qu'ils lancent en premier. Telle collectivité s'attache d'abord à évaluer l'impact économique d'une action, parce que le DGS sait que les élus y seront sensibles. Ou dans telle autre, le DGS commence par une évaluation qui sera, il le sait, valorisante pour les équipes.

Les services évaluation s'accommodent des contextes politiques, stratégiques et organisationnels. Ils peuvent revoir les tables de la loi de l'évaluation. Certains pensent par exemple que le programme

pluriannuel d'évaluation n'est peut-être pas si adapté et ne permet pas suffisamment de souplesse face à « des systèmes en mouvement permanent » (directeur évaluation). Ou tel autre responsable de service prend son parti, finalement, de la non institutionnalisation de la fonction : « avant j'avais tendance à me dire qu'il faut une délibération cadre, un truc validé politiquement. En fait je m'aperçois qu'on peut faire de l'évaluation sans le dire, en discrétion. »

5.2.6. Les directions métier mènent souvent la danse.

Le rapport de force entre service évaluation et service métier est plutôt en la faveur du métier. Le service évaluation est une fonction support, qui doit générer la demande, quand celle-ci n'est jamais garantie ; ou qui doit solliciter des directions métiers, sans avoir l'air d'être le censeur.

Ce centre de gravité de l'évaluation du côté des services métiers impose le pragmatisme aux services évaluation. Elles n'ont pas de vie possible isolées, elles ont besoin de la commande des services métier, de l'accès à l'élus, des data du métier, de l'accès au terrain, ... Cela force de fait les services évaluation à s'adapter aux contraintes du métier et à leurs enjeux. Cela contribue à faire des stratégies évaluatives des collectivités locales des stratégies pragmatiques.

5.2.7. Dans les collectivités les plus avancées, on parie sur une évaluation qui accompagne plus qu'elle ne juge.

En 1989, le rapport Viveret propose cette définition de l'évaluation des politiques publiques : « évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur ». Les fonctions évaluation dans les collectivités locales prennent d'une certaine manière leur distance par rapport à cet énoncé. Et, fait étonnant, c'est notamment le cas dans certaines collectivités les plus avancées. **Tout se passe comme si une démarche d'évaluation mature était une évaluation proche des acteurs de terrain, dans l'accompagnement et la valorisation, plus qu'une évaluation froide, et détachée, ex cathedra.**

Extrait d'entretien avec un chargé de mission d'une collectivité très structurée en matière de pratiques évaluative

« En fait l'évaluation nous, on est les gentils. On est là pour améliorer, on est dans comment progresser... On bichonne ce qui fait valeur, on flatte. L'ambiance est constructive, on n'est pas dans l'audit. »

5.3. Les collectivités sont opportunistes dans leur usage de l'évaluation.

En théorie (c'est-à-dire telle que l'évaluation des politiques publiques est généralement enseignée aujourd'hui), on parle de l'évaluation des politiques publiques comme d'un élément indispensable du cycle des politiques publiques. Leur évaluation doit être systématiquement pensée dès le moment de leur conception, doit ensuite accompagner le déploiement de la politique, puis en constituer un bilan pour en décider de la fin, de la poursuite ou de l'évolution.

Dans la réalité des pratiques actuelles des collectivités locales, les évaluations ne sont pas systématiques. Personne d'ailleurs ne réclame qu'elles le soient (ni élu, ni directeur général de services en tous cas).

L'évaluation est pensée comme un outil ad hoc, que l'on mobilise quand le contexte est opportun, quand on sait que cela servira à quelque chose, quand on sait finalement déjà ce à quoi cela servira. Finalement d'ailleurs on n'attend pas de l'évaluation un effet de surprise, ou de découverte radicale. On n'est pas étonné qu'elle confirme des choses que l'on sait déjà. On attend plutôt qu'elle joue sur un système d'acteurs, qui à ce moment-là de l'évaluation mandatée, est prêt à bouger.

Extrait d'un entretien avec une responsable d'un service évaluation

« C'est souvent le cas : les évaluations servent de catalyseurs de choses qui sont déjà dans les tuyaux, et qu'on arrive à faire émerger de façon plus structurée. Notamment sur tous les sujets de gouvernance, d'organisation interne. Quand on arrive à la fin de l'évaluation, les choses ont déjà évolué. Dans le cadre de l'évaluation les choses se résolvent par elles-mêmes avant la fin. (...) Ça arrive aussi quand les services sont intéressés à l'évaluation, et quand il y a une réflexion très conjointe entre le cabinet [extérieur qui réalise l'évaluation] et le service. Le service s'approprie en cours de route les réflexions et du coup les met en œuvre. »

Les évaluations sont finalement déployées dans des contextes porteurs (quand on sait que l'évaluation va servir) : quand les équipes sont prêtes à changer, quand un objectif a besoin d'être réaffirmé, quand un dispositif est menacé, ... C'est en ce sens que l'on parle de collectivités opportunistes dans leur usage de l'évaluation : un usage opportuniste et non systématique, qui en garantit in fine la valeur opérante.

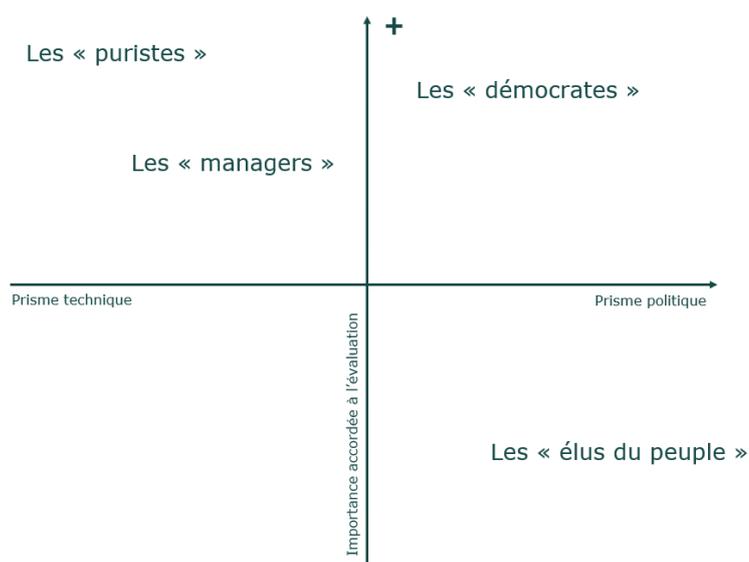
A l'épreuve de la réalité des collectivités territoriales, les évaluations menées ne sont pas pures et parfaites. Elles sont en revanche très utiles, pour de multiples raisons, qui vont de l'aide au changement, à la valorisation, en passant par la mobilisation, la légitimation, la justification, ... Les pratiques bousculent la théorie et invitent à redéfinir ce qu'est dans les faits cette évaluation caméléon et polymorphe. L'évaluation est un objet qui rassemble, qui mobilise, qui impulse. L'évaluation est située, elle n'est pas froide ni désincarnée. Ce n'est pas une méthodologie ou un savoir hors-sol. Elle est pensée pour être opportune, et pour accompagner utilement un contexte politique ou managérial. En cela les évaluations dans les collectivités territoriales sont dans les faits moins scientifiques qu'opérantes. Il n'en demeure pas moins que c'est leur rigueur méthodologique qui en fait l'intérêt. Sans cette solidité, elles deviendraient un simple exercice de communication et elles n'auraient, bien entendu, pas le même poids.

6. A chacun sa vision de l'évaluation

Les appréhensions de la notion d'évaluation des politiques publiques sont variables d'une personne à l'autre, y compris au sein d'une même collectivité, y compris quand la collectivité a déjà une politique relativement structurée sur le sujet. Pour embrasser la variété de ces points de vue, nous proposons une typologie en 4 grands types. Il ne s'agit pas, par cette typologie, de faire entrer des personnes au chausse-pied dans des catégories, mais plutôt de montrer les grandes tendances dans la définition de l'évaluation des politiques publiques. Une personne relèvera bien souvent de plusieurs catégories. Mais nous avons aussi rencontré des personnes qui incarnent très fortement chacune d'entre elles.

Nous avons positionné ces 4 types, sur deux axes. L'axe horizontal permet de positionner sur la gauche du schéma les personnes qui ont un prisme plutôt technique de l'évaluation des politiques publiques, à droite le prisme politique. L'axe vertical situe en haut les personnes qui valorisent fortement l'évaluation des politiques publiques, et en bas les personnes qui y accordent peu d'intérêt. Les « puristes » ont ainsi une vision très technique de l'évaluation des politiques publiques et lui accordent une importance forte. Les « managers » ont une vision à la fois technique et politique et sont assez sensibles à l'évaluation mais moins que les « puristes ». Les « démocrates » ont quant à eux une vision plus politique, tout en mettant l'évaluation au centre de leurs réflexions. Les « élus du peuple » sont frileux quant à l'évaluation des politiques publiques, et lui voient un enjeu (et souvent un danger) politique.

A chacun sa vision de l'évaluation



Cette diversité de conceptions de l'évaluation tient souvent au positionnement des personnes dans l'organigramme. Les DGS ont une vision assez proche les uns des autres, les élus également, les chargés de mission évaluation aussi. Exception faite de certains « transfuges », les chargés de mission évaluation sont plutôt du côté des « puristes » ; les DGS et DGA du côté des « managers » ; les élus du côté des « élus du peuple ». Seule une vision de l'évaluation, celle des « démocrates », transcende davantage les différentes fonctions et les métiers. C'est une tendance qui semble fédérer de plus en plus au sein des collectivités locales.

6.1. Les puristes

« Une évaluation réussie, c'est une évaluation complète. »

Leur motto : l'évaluation des politiques publiques est une discipline à part entière. C'est un métier. L'évaluation des politiques publiques se définit par ce qu'elle est, mais aussi par ce qu'elle n'est pas. Ce n'est ni de l'audit, ni du contrôle de gestion, ni de la prospective, ni de l'étude. La définition à laquelle ils se réfèrent est celle de la charte SFE.

Qui sont-ils ? Ils travaillent dans les fonctions évaluation des collectivités. Ils font leur carrière dans l'évaluation des politiques publiques. Certains de nos interlocuteurs les décrivent comme les « aristocrates » de l'évaluation. On leur reconnaît une expertise forte et nécessaire. Mais on leur reproche volontiers leur côté « techno » et leur difficulté à communiquer simplement sur ce qu'ils font. On les appelle aussi dans certaines collectivités « les évaluateurs ». Ils sont très impliqués dans le réseau de la SFE.

L'évaluation la plus légitime à leurs yeux : l'évaluation « complète », à 360° sur une politique ou un dispositif avec un diagramme d'objectifs et un échantillon représentatif. Ils sont très intéressés par les analyses contrefactuelles, qui permettent de démontrer (ou pas) de manière solide l'impact d'une politique ou d'un dispositif. Dans les collectivités, ce type de méthode est pourtant difficile à mettre en place (taille critique des dispositifs, budget, temporalité). Dans notre panel, aucune collectivité n'a précédemment mis en place d'analyse contrefactuelle. La légitimité de l'évaluation est à leurs yeux du côté de l'expertise.

Que faut-il faire ? Les enjeux qu'ils identifient en priorité sont d'une part la nécessité de sensibiliser les élus à l'importance de l'évaluation des politiques publiques. Ils sont frustrés que l'évaluation des politiques publiques ne soit pas davantage portée par le politique, ni valorisée par le politique. Leur autre priorité est du côté des data. Les évaluations gagneraient à pouvoir s'appuyer sur des data plus précises, mieux adaptées, plus fiables. C'est souvent une de leurs priorités techniques du moment.

6.2. Les élus du peuple

« Dans une collectivité, l'évaluation c'est les élections »

Leur motto : Les élus rencontrent les citoyens au moment des élections. C'est à ce moment-là que les citoyens leur donnent ou redonnent leur confiance, ou la leur refusent. Les « élus du peuple » ont comme principal étalon les résultats des élections, et comme ligne de mire leur programme politique. La priorité est à la mise en œuvre de ce programme. Dans ce paradigme-là, « l'évaluation n'est pas intéressante politiquement » nous explique un élu. Elle peut brouiller la communication politique, voire mettre en danger un homme ou une femme politiques. Certaines évaluations ont du mal à identifier un impact d'une politique, ou d'un dispositif. Est-ce à dire qu'il n'y en a pas et qu'il faut tout arrêter ?

Qui sont-ils ? Ils sont élus, jeunes ou vieux, femmes ou hommes. Ce n'est pas nécessairement ni une question de génération, ni une question de couleur politique. L'évaluation est vécue comme une potentielle « mise en danger politique ».

L'évaluation la plus légitime à leurs yeux : Ils revendiquent ce lien direct avec les habitants qui leur permet d'avoir un retour direct et spontané. Pour eux les échanges avec les habitants sur la place du marché sont une forme d'évaluation intéressante. A ce titre, ils sont volontiers chahutés par les techniciens, qui mettent en avant le biais de la situation. Les élus s'appuient autrement volontiers sur les sondages. Le bilan à mi-mandat est par ailleurs l'exercice qui les intéresse le plus : où en sont-ils dans la mise en œuvre de leur programme politique ? Et s'ils devaient commander une évaluation ce serait plutôt une étude d'impact économique sur leur territoire. Ils sont très sensibles à une approche coûts-bénéfices. Le rapport direct à l'habitant et l'élection est pour eux la forme la plus légitime d'évaluation de leur action.

Que faut-il faire ? Ils encouragent plutôt les formes innovantes de mobilisation des citoyens via des méthodes comme le design de services, sur lesquelles il est simple de communiquer politiquement.

6.3. Les managers

« Il faut militer pour une culture évaluative dans les collectivités. »

Leur motto : il faut moderniser la collectivité, rationaliser l'action publique, développer une culture de la performance.

Qui sont-ils ? Ce sont des DGS ou des DGA. Ils font feu de tout bois pour manager leur collectivité : audit, contrôle de gestion, démarche qualité, certification des comptes, évaluation, ... ce sont autant de méthodes qui servent un même objectif. Dans les entretiens, ils nous parlent de toutes ces démarches en cours, qui concernent de près ou de loin l'évaluation des politiques publiques (si l'on prend la définition circonscrite de la SFE).

L'évaluation la plus légitime à leurs yeux : selon les DGS, ils sont friands de plutôt tel ou tel outil (qui plus du côté de la certification des comptes, qui plus du côté du contrôle de gestion). Dans tous les cas,

ils mettent en avant d'abord les outils qu'ils peuvent utiliser au quotidien, les outils de type tableau de bord qui permettent d'avoir régulièrement la même vue d'ensemble de la collectivité. Ils privilégient également les démarches de contrôle de gestion qui permettent de trouver des sources d'économies. Si l'évaluation les intéresse intellectuellement, dans les faits c'est rarement le levier dont ils usent en priorité en qualité de manager de la collectivité. La légitimité de l'évaluation est pour eux du côté de son utilité : ce qu'elle aura permis de provoquer comme changement dans l'écosystème de la politique évaluée, et comme mobilisation des équipes et des partenaires.

Que faut-il faire ? Voyez avec mon chargé évaluation ! Quand ils ont un service évaluation ils se reposent beaucoup sur lui. Les services évaluation peuvent regretter d'ailleurs avoir peu accès au DGS. Le DGS donne une grande ligne, mais ne rentre pas dans le détail opérationnel de comment les pratiques évaluatives sont effectivement déclinées dans la collectivité. Sauf évaluation d'un sujet prioritaire de politique publique demandée par le Président.

6.4. Les démocrates

« Il faut soumettre les résultats au débat démocratique. »

Leur motto : l'évaluation des politiques publiques est pour le citoyen. Finalement ce sont les premiers destinataires de l'évaluation. Elle a vocation à faire vivre le débat démocratique, en dehors de l'assemblée des élus. L'évaluation peut être selon eux une arme pour raviver l'intérêt des citoyens à la chose publique.

Qui sont-ils ? Formés à l'évaluation des politiques publiques et fervents défenseurs des pratiques évaluatives, ils ont une vision hybride technico-politique. Ils font partie de la direction générale. Nos interlocuteurs, « puristes » et « managers » ont souvent également un côté « démocrate » en eux, même s'il prend plus ou moins de place dans leur discours et dans les priorités.

L'évaluation la plus légitime à leurs yeux : Pour eux il faut « dépolitiiser » l'évaluation. Elle doit être plus moderne, en utilisant davantage l'outil numérique par exemple, les vidéos, la datavisualisation, les infographies ; elle doit également être plus ludique. L'évaluation la plus légitime est celle que l'on pourra partager avec les citoyens.

Que faut-il faire ? Les « démocrates » estiment généralement leur collectivité très peu avancée sur le sujet de l'ouverture vers les citoyens et usagers. L'objectif est en train d'apparaître. Ils ont commencé à réfléchir. La forme la plus concrète que prend l'action autour de cet axe se fait autour du design de services. Cette méthode est considérée par eux comme une manière intéressante d'associer directement l'utilisateur dans la conception d'un dispositif ou d'un espace, et dans son évaluation en même temps. L'autre priorité concrète est de travailler sur la communication et la « scénarisation » des résultats. Ils réfléchissent également à des manières d'associer les citoyens au pilotage des évaluations, en mettant en place, pourquoi pas, des groupes de citoyens témoins par exemple. Pour l'instant leur manière d'associer la société civile passe par l'association du CESER.

En matière d'évaluation des politiques publiques, chacun voit midi à sa porte. Les intérêts sont difficiles à aligner. Cela explique peut-être en partie le déficit d'engouement autour de l'évaluation. Pour les « managers », elle reste un outil parmi d'autres, moins urgent à mettre en place que d'autres outils managériaux comme les tableaux de bord, que nombre de collectivités peinent encore à mettre en place. Pour les « élus du peuple » l'évaluation reste à la fois un danger, et quelque chose qui est difficile à valoriser (entrer dans la technique d'une politique n'est pas toujours rentable électoralement). Avec l'apparition des « démocrates » et de cette fonction de mise en débat au sein de la société civile, l'évaluation peut-elle trouver un relais de croissance ? On ne parlerait plus de sensibilisation de la même manière qu'avant. L'enjeu ne serait plus dans la sensibilisation technique à une discipline, à une méthode. Mais serait à valoriser des résultats et des questionnements, qui éclairent les décisions et les prises de position politiques.

7. Pistes de réflexion

Ces pistes de réflexion ont émergé du terrain, et de l'analyse des enjeux présentés ci-dessus. Elles ne sont pas des recommandations, mais plutôt des points de mise en débat.

7.1. L'enjeu de la narration

L'évaluation a tout à gagner à mieux se raconter. La mise en scène des résultats peut en faciliter l'appropriation, chez les élus notamment qui ont un regard moins technique sur les dispositifs et les politiques. En présentant mieux les résultats, on donne davantage de poids aux enseignements des évaluations dans les prises de décision politiques. Cette forme de « marketing » de l'évaluation est une piste importante, et très concrète. Elle implique une réflexion à part entière, pour chaque évaluation, de ce que l'on veut communiquer à qui, comment et pour quoi faire.

7.2. Du bon usage de l'évaluation

Trente ans après le rapport Viveret, l'évaluation n'est pas devenue un incontournable de la fabrique des politiques publiques des collectivités locales. Elle n'est pas systématique dans le cycle de la conception, du suivi et du bilan des politiques. Elle est néanmoins, nous l'avons vu au cours de notre terrain, un outil clé des collectivités dans de nombreuses situations.

Quand l'évaluation aspirait dorénavant à être institutionnalisée comme cet incontournable, les faits et l'expérience des collectivités militent aujourd'hui pour une forme d'évaluation instrumentalisée. Le bon usage de l'évaluation deviendrait l'usage ponctuel, et assumé comme tel ; priorisé sur les sujets à forte valeur ajoutée, soit parce que l'évaluation sera clé dans l'aide à la décision, soit parce qu'elle permet de (re)créer une communauté de partenaires autour des objectifs d'une politique, soit parce qu'elle permet de remettre une politique au centre de l'attention, ... Repenser les usages de l'évaluation en prenant en charge tous les registres qu'elle recouvre permet de conceptualiser finalement une évaluation plus proche de la réalité des pratiques, une évaluation pragmatique et opportuniste. Il ne s'agit pas là de sacrifier la « scientificité » et la technicité de l'évaluation, car c'est bien ce qui lui confère l'intérêt (et en fait autre chose qu'un simple exercice de communication). Il s'agit en revanche de davantage valoriser et provoquer l'opérationnalité de ces évaluations, non pas seulement pour les décisions qu'elle occasionne, mais aussi par l'effet qu'elle peut avoir sur un système partenarial, un débat démocratique, une prise de position politique, ...

7.3. L'irruption de l'utilisateur

Depuis quelques années, l'utilisateur fait son entrée dans les évaluations de politiques publiques, tout au moins dans l'idée, un peu moins dans la pratique. Les usagers sont aujourd'hui associés de différentes façons :

- Des usagers enquêtés dans le cadre de méthodologies d'enquête quantitatives ou qualitatives, méthodologies de type sciences sociales (c'est la façon la plus usitée de les associer aujourd'hui en matière d'évaluation de politiques publiques) ;
- Des usagers qui participent aux comités de pilotage des évaluations ;
- Des usagers qui sont associés dans une démarche de type design de services (on les associe en tant qu' « expert du vécu »).

L'utilisateur fait irruption, mais moins le citoyen. Une collectivité relativement avancée en matière de pratiques évaluatives explique ainsi : « notre doctrine de participation de l'utilisateur c'est de les impliquer. Mais en fait nous les impliquons en termes d'expert vécu. On n'est pas au service de la démocratie. Nous la finalité ce n'est pas le citoyen mais l'utilisateur, le savoir vécu. » Si l'implication des usagers dans l'évaluation des politiques publiques peut encore être davantage travaillée, celle de l'implication des citoyens est relativement absente à aujourd'hui. On se dit qu'au nom de la transparence, les résultats devraient être publiés, mais ils ne le sont souvent pas, ou quand ils le sont il n'y a aucune médiation qui permette aux citoyens de s'en emparer (c'est par exemple tout simplement impossible de trouver le document sur le site internet de la collectivité, alors qu'il y est pourtant). Cette réflexion est encore très liminaire dans les collectivités. Et, au fond, il y a des freins très réels : les collectivités ont besoin d'évaluation sur « les tuyaux », pour les techniciens, or « les tuyaux » sont tellement complexes (répartition des rôles entre les collectivités locales et tous les partenaires, systèmes d'éligibilité, modalités juridiques, ...) qu'ils sont en l'état difficilement compréhensibles pour le citoyen lambda. Une évaluation peut-elle poursuivre à la fois un objectif d'aide à la décision technique, dans le détail, et un objectif de rendu-compte et de mise en débat vis-à-vis du citoyen ? Ce sont des pistes de réflexion qui nous semblent clé pour l'avenir, au vu de l'irruption de l'utilisateur et du citoyen dans l'évaluation des politiques publiques.

7.4. Le numérique et le big data

Les personnes rencontrées ont pour plusieurs d'entre elles l'intuition que les outils numériques, les nouvelles méthodes d'analyse de données, d'intelligence artificielle, les nouvelles méthodologies de collecte de données, l'ère du big data, sont des axes forts de développement pour l'évaluation des politiques publiques. Ils ont le sentiment que le CNFPT pourrait jouer un rôle d'éclairer sur ces sujets : « les collectivités sont à côté de ça, estime un DGS de collectivité. Si les directions du numérique n'intègrent pas ces dimensions, elles passent à côté totalement d'un des grands axes. » Quelques

directions d'évaluation rencontrées commencent à s'atteler au sujet : fiabiliser les data, les connecter entre elles, pour les faire parler.

7.5. Les nouvelles frontières de l'évaluation

L'évaluation se définissait hier par rapport à l'audit ou au contrôle de gestion. Dans les collectivités aujourd'hui, il y a de nouvelles méthodes et disciplines qui s'ajoutent : participation des usagers, design des politiques publiques, ... De nouveaux champs de coopération et d'articulation sont à dessiner pour l'évaluation des politiques publiques, qui dans les faits est soumise à une forte porosité avec les disciplines « sœurs ». Ce sont certainement des questionnements qu'il faudra continuer d'investiguer et sur lesquels il faudra accompagner les collectivités dans les prochaines années.

8. Conclusion

Notre terrain est modeste, il permet néanmoins de dessiner quelques tendances, et de formaliser des points débat. Les pratiques évaluatives dans les collectivités excèdent le champ des pratiques institutionnalisées. Et malgré leur « mauvaise conscience évaluative » les collectivités mènent des évaluations. Ces évaluations ont des fonctions multiples, qui vont bien au-delà de l'aide à la décision. Les évaluations ont un intérêt aussi parce qu'elles agissent sur un système d'acteurs, mettent en avant une politique publique, réaffirment le sens d'une action, ... En ce sens, les fonctions évaluation aujourd'hui adoptent des stratégies très pragmatiques : elles mettent à disposition des directions métiers un ensemble de techniques évaluatives au sens large, et se mêlent de nombreux sujets, se saisissent de nombreux outils (prospective, contrôle de gestion, design de services, ...) qui participent du « roman évaluatif ».

Finalement, dans la vie des collectivités, l'évaluation est un concept relativement large et généreux dont l'ambition est d'objectiver (au maximum) des résultats, de se poser les (bonnes) questions, de formuler clairement les points de débat, d'accompagner des changements de stratégie ... Sur le terrain l'évaluation est moins un jugement qu'un accompagnement. Les fonctions évaluation rencontrées sont en ce sens, dans les collectivités que nous avons enquêtées, très proches des directions métier, très proches « du terrain ». L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités s'est développée, moins sur une orthodoxie, que sur une forme de souplesse assumée.

Dans les cas d'évaluation étudiés, l'évaluation semble avoir trouvé un équilibre assez juste entre objectivation des résultats d'un côté, et prise en charge politique des résultats de l'autre. Quand il y a évaluation, les uns et les autres y trouvent plutôt bien leur compte. L'image que DGS et élus peuvent avoir par ailleurs de « l'évaluation des politiques publiques » (posé par notre étude comme un sujet en tant que tel) est en décalage avec cette réalité des pratiques. Ils ont encore tendance à se la figurer comme un « bastion méthodologique » déconnecté des besoins du terrain. Cela ressemble pourtant à un procès d'un autre temps. En ce sens, communiquer mieux, en général, sur une vision pragmatique et désacralisée de l'évaluation servirait probablement la « cause évaluative ». Car en faisant peur (on n'y arrivera pas avec nos moyens), en donnant « mauvaise conscience » aux collectivités, cette vision techniciste de l'évaluation les détourne plus qu'elle ne les attire. Rien de tel que des exemples concrets d'évaluation réussies pour donner envie. Parler du concret plutôt que du concept.

Dans les points de débat et pistes de réflexion, plusieurs sujets apparaissent. Un des enjeux de l'évaluation aujourd'hui est de mieux se raconter, et de mieux se mettre en scène. Cette narration des résultats est importante à plusieurs niveaux, au sein des services, mais aussi vis-à-vis des partenaires, des élus, des usagers et des citoyens. A chaque niveau, ses usages de l'évaluation. Il faut bien réfléchir à ce que l'on communique, à qui, comment et pour quoi faire. Ce sont des sujets de réflexion qui émergent aujourd'hui dans les collectivités.

Dans les enjeux de méthodes cette fois, la question des data est clé. On voit bien dans les évaluations que les collectivités manquent souvent des informations de base, les indicateurs du quotidien. L'internalisation de ce volet data par les services évaluation semble pertinente. Sans data point de salut. C'est un sujet clé pour les fonctions évaluation aujourd'hui.

Enfin, l'évaluation se voit dessiner de nouvelles frontières. Quand elle était hier associée au contrôle de gestion ou à l'audit, elle est de plus en plus rapprochée aujourd'hui du design de services. Dans la réalité des collectivités territoriales, les contours des pratiques évaluatives sont souples et changeants. Le design de services permet ici aux DGS et aux élus de s'emparer de la question du lien à l'utilisateur et au citoyen dans la conception de l'action publique. Pour les managers des collectivités locales que nous avons rencontrés, il s'agit moins de définir des frontières à l'évaluation, pour la figer dans un dogme, que de la penser dans (comme) un ensemble plus large. La porosité entre les méthodes et les disciplines leur offre une boîte-à-outils riche et opérante.

Contacts

Loïcka Forzy

l-forzy@asdo-etudes.fr

Christian Laubressac

c-laubressac@asdo-etudes.fr

Tana Stromboni

t-stromboni@asdo-etudes.fr

Julien Dahan

j-dahan@asdo-etudes.fr



28 rue de la Chapelle
75018 Paris
T 01 53 06 87 90
contact@asdo-etudes.fr
www.asdo-etudes.fr

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY – CS 41232 – 75578 PARIS CEDEX 12
TÉL. : 01 55 27 44 00 – FAX : 01 55 27 44 01
WWW.CNFPT.FR
