

Initier et animer une démarche d'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques se distingue des différentes fonctions d'aide à la décision – analyse de gestion, contrôle interne, contrôle de gestion, conseil en organisation... – par une spécificité remarquable.

A lors que toutes les autres fonctions sont centrées sur l'amélioration des procédures et sur des pratiques internes, elle est la seule qui cherche à apprécier les effets des politiques et dispositifs sur le territoire et les populations auxquelles elles s'adressent. Plus encore, elle est la seule qui ouvre le pilotage des politiques publiques à la prise en compte directe des points de vue des acteurs et des destinataires de l'action publique locale. Si cette dimension démocratique, potentiellement subversive, mérite d'être soulignée, sa mise en œuvre peut faire appel à des démarches, des pratiques et des outils variés qui soutiennent progressivement sa légitimité. L'action publique locale n'a-t-elle pas désormais besoin de l'évaluation pour mieux parvenir à ses fins ?

Soulignons d'abord les prérequis d'une démarche d'évaluation des politiques publiques. Pour engager une telle démarche, il vaut mieux, dans la mesure du possible, disposer d'un socle solide de description des politiques : contexte, objectifs stratégiques, priorités et objectifs opérationnels, éléments de suivi quantitatifs et qualitatifs. Pour éviter d'enliser d'emblée une telle démarche, il faut éviter que le premier temps consiste à « mettre à plat les politiques ». Ce travail de conception et d'écriture relève de l'existence d'un dispositif commun de production par les directions et services de documents dédiés au pilotage de l'action publique locale (projet et bilan d'activités par exemple) et de l'apport décisif d'une fonction d'« analyse de gestion » (qui en anime la mise en œuvre). Cependant, dans les cas où la formalisation des politiques est un objectif inaccessible à échéance raisonnable (six mois ?), une méthode par défaut consiste à recomposer la politique publique concernée par le projet d'évaluation.

Structurer une démarche

Pour satisfaire l'objectif de diffusion d'une culture de l'évaluation des politiques publiques tout en relevant le défi d'une utilité directe des travaux d'évaluation, une démarche d'évaluation devrait comporter plusieurs axes :

- un travail d'élaboration d'une approche locale de l'évaluation : il permet d'énoncer à quels besoins différents répondent les projets d'évaluation ; il se réfère utilement

aux principes déontologiques de la Société française de l'évaluation ; il énonce comment sont pilotés la démarche et les projets d'évaluation ; il précise la vocation des rapports d'évaluation ; il décrit les instances de pilotage de la démarche d'évaluation et les instances de réalisation d'un projet... ;

- un travail de coélaboration des sujets d'évaluation et de planification de leur mise en œuvre, qui a pris la forme en Seine-Saint-Denis d'un programme pluriannuel d'évaluation des politiques publiques (lire l'encadré) ;
- des initiatives de sensibilisation de l'encadrement, de formations de praticiens de l'évaluation et de partage sur les pratiques ;
- une insertion dans les réseaux spécialisés de la SFE et de l'Afigese, qui permettent de décloisonner les expériences et d'en mutualiser les apports.

Questionnement évaluatif

Dans tous les cas, le travail d'évaluation à proprement parler commence au moment où le sujet des échanges concerne explicitement les effets des politiques publiques sur le territoire, la population, les usagers, les acteurs de l'action publique locale. Et il nécessite la formulation partagée d'une problématique, au travers de la rédaction d'un questionnaire évaluatif. L'enjeu est central : c'est ce travail sur le questionnaire qui permet de faire émerger, puis de préciser la méthode et le dispositif d'évaluation.

C'est aussi ce travail qui permet de lever des malentendus :

- un tel travail ne consiste pas à juger les personnes, ni à contrôler des procédures ;
- les indicateurs ne sont pas l'alpha et l'omega d'une science de l'évaluation qui d'ailleurs n'existe pas, mais ils sont utiles, à une certaine place, à définir ensemble en fonction des projets ;
- les paroles des citoyens, des usagers et des professionnels sont à la fois le joyau de tout travail d'évaluation et l'expression subjective de rapports sociaux qu'il s'agit précisément de déconstruire ;

Auteur

Gilles Alfonsi,
directeur adjoint de la stratégie,
de l'organisation et de l'évaluation au CG93

- l'évaluation n'a pas vocation à se substituer aux pilotes de l'action publique : il revient aux pilotes de l'activité de s'approprier leurs résultats, comme des éléments parmi d'autres éclairant les besoins de redonner du sens ou de reconfigurer — un peu, beaucoup, passionnément... — l'action. Enfin, au cours de ce travail sont identifiés les enjeux essentiels, les questions secondaires étant ramenées à leurs places périphériques, ainsi que les sources d'information et les possibilités de faire émerger les expériences professionnelles.

Quels outils et quels moyens ?

Qui évalue ?

Le choix des outils d'évaluation — analyses statistiques, questionnaires, entretiens individuels, entretiens collectifs, analyses documentaires, dispositifs d'observation... — est également un enjeu déterminant. Le pragmatisme est un bon parti pris, faute de quoi les projets n'aboutissent pas. Ainsi, si l'existence de données quantitatives est, à l'usage, très utile à l'analyse, leur manque peut souvent être l'occasion d'un travail qualitatif tout à fait riche : au lieu de différer un projet d'évaluation faute de données, il vaut mieux chaque fois que possible organiser un recueil d'informations qualitatives. Dans ce cas, les préconisations mettront sans doute le doigt, en temps utile, sur le besoin d'indicateurs et de système d'information.

Le grand bénéfice de l'internalisation est que les pratiques d'évaluation fécondent alors les directions concernées et, par avancées successives, l'ensemble des services, favorisant des travaux en continu ou par étapes successives. Mieux, lorsque l'équipe évaluation est voisine des autres fonctions d'aide au pilotage, les articulations sont aussi facilitées. Enfin, si l'externalisation peut être nécessaire, par exemple pour des raisons concrètes de disponibilité, elle produit des effets inégaux et contradictoires : reproduction de questionnement et méthodologie éprouvées, mais épuisées ; « effet tiroir » (mise au tiroir des rapports à peine produits)... Au total, un système qui mixe la constitution — indispensable — d'une équipe de praticiens de l'évaluation et appels ponctuels à des cabinets ou à des équipes de recherche universitaires peut être un bon équilibre, même si cela suppose d'en avoir les moyens financiers (donc d'avoir convaincu qu'il s'agit là d'un enjeu majeur) et de veiller au prolongement de la dynamique au-delà des prestations (internes ou externes).

Les facteurs clefs de succès

Pour mettre en place une telle démarche, plusieurs facteurs sont incontournables. Tout d'abord, il faut avoir partagé avec sa direction générale l'idée que le pilotage des politiques publiques ne se limite pas à mettre en œuvre des plans d'économies ; ou, mieux, l'idée que la situation de contrainte des collectivités appelle à mettre au cœur du pilotage le souci de l'utilité sociale des politiques, donc l'évaluation de leurs effets. Ensuite, constituer une équipe, même modeste, ayant des capacités de formulation des questions évaluatives et

sachant mettre en œuvre des méthodologies adéquates. Ajoutons que ces praticiens de l'évaluation doivent disposer, d'une part, d'une autonomie suffisante (faute de laquelle la crédibilité du travail sera rapidement ramenée à zéro), d'autre part, d'un temps suffisant pour recueillir des données, réaliser des entretiens, ordonner et analyser la matière... Enfin, dans le but de faire de l'évaluation une véritable fonction d'aide à la décision, prévoir un rebouclage vers le dispositif de pilotage des politiques publiques. À partir de là, tout (ou presque) est possible.

Le PPE, feuille de route de l'évaluation

L'élaboration d'un programme pluriannuel d'évaluation (PPE) constitue un chantier en soi. Il s'agit concrètement de déterminer pour chaque politique publique des possibilités concrètes d'évaluation, en déclinant les périmètres et les thématiques d'évaluation, les méthodes pressenties ainsi que les pilotes possibles de chaque projet. Le but ne peut pas être d'évaluer globalement toutes les politiques : c'est irréaliste et, contrairement à une croyance répandue ce n'est pas forcément nécessaire. Il faut plutôt envisager que certaines politiques fassent l'objet d'un suivi-évaluation global et permanent tandis que pour d'autres l'intérêt sera porté sur telle ou telle priorités, sur tel ou tel dispositif, considéré d'ailleurs à travers le point de vue de tels ou tels acteurs. Dans l'élaboration du PPE, il s'agit donc de trouver un équilibre entre une démarche « attrape-tout » (inclusive de travaux de tous types concernant une très grande variété de sujets) et des objectifs réalistes de réalisation. Au total, si sur une programmation de trois ans, chaque politique donnait lieu à 1, 2 ou 3 travaux d'évaluation, le « contrat » serait rempli.

Outre ce rôle de feuille de route, l'élaboration d'un PPE est l'occasion d'une mobilisation simultanée de toutes les directions opérationnelles, d'un dialogue avec la direction générale et si possible avec les élus.

La démarche d'évaluation du département de la Seine-Saint-Denis a reçu en septembre le prix 2014 de l'Afigese, catégorie Évaluation des politiques publiques et en novembre le prix 2014 Territoria, catégorie Pilotage/évaluation.



Pour aller plus loin

- SFE : <http://www.sfe-asso.fr/>
- Afigese : <http://www.afigese.fr/>



Inclus dans votre abonnement

Retrouvez les Fiches pratiques financières archivées en ligne sur www.lagazette.fr/club-finances, rubrique Pratique