

SOMMAIRE

EDITO	Nouvelle donne territoriale : et si collectivités territoriales et Etat mobilisaient (réellement) l'évaluation des politiques publiques ?	1
ACTUALITE	Le Baromètre de l'évaluation	2
INNOVATION	La vidéocagette, un outil de synthèse et de restitution	4
BOITE A OUTILS	Le benchmark	6
ORGANISATION	L'évaluation au Département des Côtes d'Armor	7
NOTION	Cohérence externe et cohérence interne	8
REVUE DE PRESSE	La Vigie de l'évaluation / Du côté de l'IGAS...	9

L'EDITO

Nouvelle donne territoriale : et si collectivités locales et État mobilisaient (réellement) l'évaluation des politiques publiques ?

Instituée, jusqu'à présent, au plus haut niveau de l'État à travers l'action du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), l'évaluation des politiques publiques menée au niveau national semble être une démarche particulièrement valorisée. L'évaluation des politiques publiques locales a aussi gagné en légitimité au sein d'un certain nombre de collectivités depuis une dizaine d'années, notamment dans les régions, quelques départements et les intercommunalités devenues métropoles (plus difficilement dans les communes).

Cependant, elle peine à être utilisée «réellement» par l'État dans les politiques qu'il mène en direction des collectivités locales et qui les impactent fortement.

L'exemple, récent, de la remise en cause des rythmes scolaires (par l'octroi de dérogations possibles au niveau local) sans aucune référence aux démarches d'évaluation effectuées ici ou là, ni même à une analyse de la situation antérieure est particulièrement éloquent à cet égard.

De même, les démarches d'évaluation n'ont pas ou peu été mises en avant, en amont des réformes décidées et mises en œuvre par l'État pour guider le grand meccano territorial organisé par les lois MPTAM et Notre (pour ne parler que de ces deux dernières).

Pourtant, de fait, l'évaluation reste un outil essentiel pour apprécier la justesse des choix réalisés par les décideurs que ce soit en amont,

publics. Sur la base de ces éléments, elle a lancé un baromètre bisannuel visant à caractériser les pratiques évaluatives en France. La deuxième édition vient d'être publiée et peut être consultée sur [son site](#).

Ce Baromètre révèle un véritable renforcement de l'évaluation en France, qui s'est imposée parmi les outils du pilotage de l'action publique, tout en restant marquée par une grande diversité en matière d'attentes des commanditaires ou d'usages des praticiens.

Quelques précisions méthodologiques doivent être notées avant d'interpréter ses résultats : les références prises en compte sont transmises par leurs acteurs eux-mêmes ou collectées parmi les évaluations publiées en ligne, mais le référencement n'atteint pas l'exhaustivité en raison de travaux non explicitement qualifiés d'évaluatifs, non signalés ou non publiés en ligne. Ceci peut nuancer leur classification par type de commanditaire, où les communes sont faiblement représentées.

Parmi les principaux enseignements, on note que deux tiers des évaluations sont externalisées, mais que cette proportion baisse depuis 2007 avec une part croissante prise par les corps d'inspection. Par ailleurs, l'essentiel des évaluations est effectué au cours du programme concerné (*in itinere* ou à mi-parcours, pour 44%) ou à son terme (23% d'évaluation finale et 22% *ex post*). La pratique de l'évaluation *ex ante* reste marginale (11%), d'autant que la majorité d'entre elles concernent des fonds européens.

Afin d'enrichir les résultats chiffrés du baromètre, trois axes d'analyse plus qualitative ont été retenus, sur un échantillon représentant 30% des évaluations recensées :

- Gouvernance du processus d'évaluation : la moitié des rapports analysés mentionnent explicitement un comité d'évaluation. Néanmoins, près de 40% des évaluations restent encore conduites sans associer les bénéficiaires finaux et quand ils le sont, la profondeur de cette participation est limitée dans 92% des cas à la seule consultation.

- Critères d'évaluation : l'efficacité constitue le critère le plus souvent employé explicitement dans les méthodologies d'évaluation, dans une proportion croissante depuis 2007 (plus de 70% des rapports l'étudient). Les critères de pertinence (plus de 40%), de cohérence interne et externe

ainsi que d'efficience (plus de 20% pour chaque) sont également utilisés, alors que la viabilité ou l'utilité sociale ne le sont que très rarement.

- Méthodes et outils : 60% des évaluations analysées associent des méthodes qualitatives et quantitatives, 30% sont uniquement qualitatives. La faible représentation des évaluations quantitatives peut être mise en parallèle avec la faible part des évaluations réalisées par des instituts de recherche.

Par ailleurs, on note que les représentations formalisées de la logique d'action (arbre des objectifs, diagramme logique d'impact) ne sont employées que dans un quart des cas. Enfin, la production de jugements évaluatifs est généralisée (95% des cas) mais celle de recommandations n'est pas systématique (85%).

La présentation des résultats a été suivie par un débat portant notamment sur les enjeux suivants :

- le rôle de l'évaluation dans l'accroissement progressif de la transparence des politiques publiques. Le SGMAP, partenaire du Baromètre et engagé de son côté dans une méta-évaluation nationale, se donne pour objectif de rendre cette pratique plus systématique.

- la formation des élus et leur association aux démarches évaluatives. L'expérience du réseau REVMED (cf. Echos n°11) montre comment la mutualisation des moyens a notamment permis de mieux les former.

- la représentation et l'expression des citoyens-usagers. Laure de la Bretèche (SGMAP) souligne leur nécessaire « encapacitation », permettant un partage de l'expertise et une implication d'égal à égal avec les autres acteurs de l'évaluation. Plus généralement, les participants conviennent de la nécessité d'une réflexion sur les modalités de mobilisation des citoyens et de développement d'une culture de l'évaluation, contribuant à donner davantage de sens à l'action publique. Il convient, par exemple, de se demander comment y injecter davantage de débat avec les citoyens, par exemple via l'open data - sans négliger les questions pratiques que cet outil soulève.

Enfin, les résultats du Baromètre mettent en exergue une spécificité française de l'évaluation. Ses auteurs en soulignent la finalité opérationnelle bien que l'étude des suites données aux rapports et aux recommandations des évaluateurs reste à engager afin de prolonger cet exercice.

La vidéocagette, un outil de synthèse et de restitution

Innover en matière d'évaluation des politiques publiques, c'est aussi réfléchir aux modalités de restitution qui correspondent à ses objectifs : permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et aider les décideurs à améliorer ces politiques (cf. définition de la SFE).

A ce titre, des opportunités sont offertes par les outils de communication contemporains, en particulier la vidéo. Mais ce type d'outil comporte des contraintes techniques et pratiques qui en limitent l'usage. C'est dans la perspective d'en faciliter l'accès que le « laboratoire de transformation publique » qu'est la 27e Région s'est associée aux designers Norent Saray-Delabar et Jean-Simon Roch pour concevoir un « dispositif de captation vidéo simplifié ».

Nommé « vidéocagette », celui-ci permet de transformer un bureau en studio de création : il suffit d'y faire défiler des supports visuels accompagnés d'un commentaire pour obtenir une vidéo. Trois collectivités disposent depuis 2016 de vidéocagettes sous formes de prototypes et concernant l'évaluation de politiques publiques.

La Communauté Urbaine de Dunkerque a ainsi inauguré son outil avec une présentation pédagogique de ce qu'est l'évaluation de politiques publiques :

Les Métropoles de Grenoble et de Nantes en sont les autres bénéficiaires, et dans les deux cas,



Communauté Urbaine Dunkerque Grand Littoral
<https://vimeo.com/groups/vidéocagette/videos/175823506>

l'appropriation a été facilitée par la présence d'apprentis designers de politiques publiques qui se sont saisis de l'outil. Néanmoins, leurs retours d'expérience soulignent l'accessibilité de la vidéocagette pour tout usager.

A Nantes, la réflexion sur les modes de restitution est d'autant plus importante que l'évaluation est associée au dialogue citoyen au sein d'un même pôle. Celui-ci s'appuie depuis plusieurs années sur le design de services, ce qui l'a naturellement conduit à être destinataire d'un des prototypes de vidéocagette. La première utilisation de celle-ci en matière d'évaluation s'est faite dans le cadre des travaux sur « la ville la nuit » et en particulier les mobilités nocturnes :



Nantes Métropole
<https://vimeo.com/groups/vidéocagette/videos/196574125>

Pour Camille Cozette, chargée de mission au Pôle dialogue citoyen, évaluation et prospective, cet outil était particulièrement adapté à la démarche menée avec le Conseil nantais de la nuit. Il a permis un « retour de l'expertise d'usage » en synthétisant les préconisations issues de cette démarche.

Le format vidéo facilite ainsi la mise en lumière des processus de co-construction de l'évaluation et l'appropriation de ses préconisations. En effet, cette restitution s'adresse à un Conseil

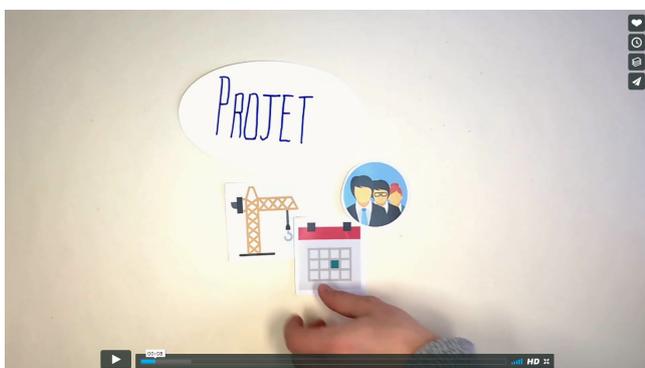
composé de près de cent personnes, en plus des élus et des directions concernées au sein de la collectivité. Elle participe à la traçabilité à laquelle s'est engagée la Ville auprès de ses citoyens.

Camille Cozette et sa collègue Catherine Veyrat-Durebex soulignent les potentialités offertes par la vidéo. Etant un support attractif pour des témoignages et des synthèses graphiques, elle constitue un soutien à la mise en débat des conclusions de l'évaluation. Les contraintes même de l'outil sont stimulantes, puisque le format d'une vidéo courte oblige à rendre accessibles les points plus techniques, à sélectionner les éléments saillants de la méthode, des résultats et des préconisations.

Tous les travaux évaluatifs ne s'y prêtent pas, mais celui qu'a mené Nantes Métropole offrait un cadre adéquat à la restitution vidéo, avec un temps fort ouvert à un large public hétérogène. Elle peut aussi être utilisée au cours des travaux évaluatifs eux-mêmes. La Ville a pour objectif de développer ainsi l'expression directe des parties prenantes et l'implication des citoyens-évaluateurs.

Hélène Clot, coordinatrice évaluation et observation à Grenoble-Alpes Métropole, confirme l'émulation et le rôle de « teambuilding » que peut apporter un support innovant, perçu comme ludique. La Métropole a utilisé d'abord en interne cet outil, avec une présentation de chaque service diffusée sur son intranet.

En matière d'évaluation, elle a permis de présenter le travail sur les indicateurs innovants de bien-être :



Grenoble-Alpes Métropole
<https://vimeo.com/205863074>

La vidéo peut aussi être utilisée aussi bien pour l'apport de données initiales que pour la préparation des préconisations. Par exemple, à la fin d'un entretien semi-directif, on demande à son interlocuteur de reformuler les trois idées principales qu'il retient de l'échange.

Cependant, ces expériences font aussi ressortir les limites liées à la vidéocagette. Un minimum d'intérêt pour la technique est nécessaire. Ce « coût d'entrée » dans l'outil peut se révéler chronophage pour peaufiner une vidéo, même si, avec un peu d'expérience, une vidéocagette peut être bouclée en deux heures. Par ailleurs, les gains d'autonomie en matière de communication, doivent être mis en regard de son rendu « bricolé »... à manipuler avec précaution pour des communications officielles.

Mais surtout, les perspectives de synthèse et de communication ne doivent pas conduire à négliger les formes d'expression plus nuancées. Une vidéo courte est ainsi peu adaptée à faire passer des messages complexes ou des conclusions d'évaluation qui seraient défavorables.

Hélène Clot souligne l'importance du « travail de l'ombre » préalable : la restitution en vidéo doit être alimentée par un travail d'analyse et de rédaction plus classique : « les formes innovantes ne doivent pas court-circuiter l'approfondissement de la réflexion, au risque d'une communication superficielle. Par contre, elles sont un atout indéniable pour faire passer les messages-clefs et donner envie d'en savoir plus... ».

Un « teasing » pour les rapports d'évaluation en somme !

Le benchmark

Benchmark ou benchmarking sont des termes anglo-saxons communément employés pour désigner une étude comparative également appelée parangonnage.

De plus en plus, le benchmark constitue une étape incontournable de toute évaluation, au même titre que l'analyse documentaire. En effet, réaliser un benchmark permet de tirer profit de l'expérience des autres collectivités ayant initié les mêmes démarches, d'enrichir son questionnement au contact de ses homologues des autres collectivités, de recenser les bonnes pratiques. Le benchmark s'inscrit ainsi dans une logique de réseau et d'échange. Il permet de capitaliser les expériences, d'évaluer la faisabilité des préconisations opérationnelles, de générer des idées nouvelles.

Pour cela, le benchmark requiert une méthodologie classique.

La première étape consiste en la définition du périmètre de l'étude (questions évaluatives) avec une attention particulière sur la définition de l'échantillonnage : en effet, des collectivités de taille et de population comparables, des types de territoires semblables semblent plus pertinents pour faciliter les comparaisons.

Le recueil de l'information s'effectue ensuite de manière classique : analyse documentaire à partir de la presse spécialisée (la Gazette des communes, ...), internet, entretiens avec d'autres collectivités téléphoniques ou en face à face, visites sur site... L'approche peut être qualitative (guide d'entretien) ou quantitative. La recherche de contacts sera fortement facilitée par l'activation des réseaux professionnels comme l'Afigese, la SFE, France Urbaine...

Enfin, en termes de livrables, le benchmark fait de plus en plus l'objet d'un rapport ou d'un compte rendu synthétisant et analysant les données comparatives.

Cependant, plusieurs freins à la démarche peuvent être mentionnés. Le benchmark peut être un travail chronophage en termes d'accès aux données, la recherche de contacts et l'accès aux sources pouvant être malaisés (difficulté à récupérer les bons noms et mails des contacts nécessaires...). Un problème de confidentialité des informations stratégiques à partager peut également se poser.

D'autre part, en termes techniques, il peut être délicat de fiabiliser le travail de comparaison : les données sont-elles comparables ? Comment évalue-t-on le « toutes choses égales par ailleurs » ? Dans un univers complexe tel que celui des collectivités territoriales, les solutions qui ont fonctionné dans une collectivité donnée sont-elles réellement transposables dans ma collectivité ?

Éclairage fin sur la complexité des collectivités territoriales, le benchmark ne peut pas apporter de solutions clé en main.

Le benchmark fera l'objet d'une présentation plus détaillée dans la troisième série de fiches techniques de la Boîte à outils de l'évaluation, à paraître fin 2017.

L'évaluation des politiques publiques au Département des Côtes d'Armor

L'évaluation des politiques publiques s'est particulièrement développée au sein du Département des Côtes d'Armor à partir de 2010 avec la constitution d'une équipe dédiée de 2 chargé.es d'évaluation des politiques publiques. Cette fonction étaient alors inscrite au sein d'une Direction de la prospective et du développement durable directement rattachée à la Direction Générale des Services aux côtés de la mission Europe et Internationale et de la mission Développement Durable.

A la faveur d'une réorganisation des services départementaux, l'évaluation des politiques publiques a rejoint en septembre dernier une direction nouvellement créée de l'Inspection et de l'Évaluation (DINEV) dépendant du Directeur Général des Services. Composée d'inspecteur.trices généraux et de chargé.es de missions, cette toute récente direction vise à favoriser :

- la maîtrise des risques avec des fonctions d'inspection/contrôle et de mise en œuvre des outils relatifs à la loi déontologie
- la maîtrise de l'environnement territorial avec la fonction d'observation
- la maîtrise des effets de l'action publique avec la fonction d'évaluation des politiques publiques

Elle concoure donc à accompagner les élu.es, la direction générale ainsi que les directions et services dans la qualité du service public et des politiques publiques.

A ce stade, le choix a été fait de ne pas spécialiser les agent.es de la Direction sur telle ou telle fonction ce qui a pour avantage de brasser les expertises et de permettre de mener les missions confiées à la Direction en mode projet en constituant des équipes ad hoc en fonction des sujets.

La réorganisation des services départementaux ayant fait suite à l'arrivée d'une nouvelle équipe politique, les missions de la DINEV et en particulier l'évaluation des politiques

publiques ont été présentées aux élu.es. Cela a été l'occasion de recueillir plusieurs demandes d'évaluation qui pourront intégrer le plan de charges de l'évaluation encore à formaliser.

En terme de conduite des travaux, chaque évaluation est confiée à une équipe projet qui travaille en lien avec le(s) service(s) et la(les) direction(s) concernés, voire les élu.es référents afin de formaliser le cahier de charge à partir d'une fiche commande. Pour le moment, tous les travaux sont conduits en interne, ce qui permet en outre à chacun.e de se familiariser avec les outils de l'évaluation et l'ensemble des méthodes pouvant être mobilisées. En fonction du dispositif ou de la politique publique faisant l'objet de l'évaluation, s'il existe déjà des instances de pilotage, elles peuvent être utilisées dans le cadre du pilotage des travaux, sinon, un comité de pilotage spécifique est constitué. Les destinataires finaux des travaux d'évaluation dépendent de la nature de la commande : il peut s'agir de l'élu.e référent.e, du ou de la Directeur.e Général.e Adjoint.e ou encore du ou de la Directeur.trice concerné.e. Ceux-ci définissent les suites données, que ce soit évidemment en terme opérationnel voire stratégique mais également en terme de communication des travaux.

La précédente phase de "vie" de l'évaluation des politiques publiques au sein de la collectivité a permis une large diffusion de la culture de l'évaluation que ce soit par le biais de sessions de sensibilisation, de sessions de formation internalisées, d'outils de communication ou encore sur la base des travaux menés. Cet apport profite de fait à la nouvelle Direction.

Les prochains mois devront permettre de consolider la nouvelle organisation notamment en formalisant un plan de charge de l'évaluation ainsi qu'un processus de travaux (commande, pilotage, etc.) qui soit adapté tant à l'équipe politique qu'à la Direction générale.

Cohérence interne et cohérence externe

La cohérence est une des principales questions évaluatives dont l'étude va permettre de porter un jugement de valeur sur une intervention publique. On distingue la cohérence interne et la cohérence externe.

Vérifier la **cohérence interne** d'une intervention publique consiste d'une part à apprécier si les différents objectifs des dispositifs de la politique publique sont cohérents entre eux, voire si des objectifs de différentes politiques publiques de la collectivité ne sont pas contradictoires entre eux. D'autre part, il s'agit d'apprécier l'adéquation entre les objectifs et les moyens, c'est-à-dire si les objectifs sont vraiment réalistes au regard des ressources humaines, financières, logistiques allouées. On se situe donc sur deux registres différents, un qui interroge le sens même et la déclinaison stratégique des politiques publiques et l'autre qui se préoccupe plus de la déclinaison opérationnelle d'une politique publique, des choix de moyens et de leur organisation.

Vérifier la **cohérence externe** d'une politique publique vise à étudier dans quelle mesure les objectifs de la politique publique d'une collectivité sont partagés, liés, bien articulés, non opposés avec ceux d'autres interventions

publiques qui interagissent avec elle, dans le même champ ou dans des champs voisins. Les études vont interroger la gouvernance partenariale afin de savoir si la conception d'une politique publique partagée et sa mise en œuvre ont bien été coordonnées afin de faire jouer les complémentarités, la subsidiarité, d'assurer une continuité de service public lors du passage de relais entre acteurs. Ce type de question évaluative ne peut être posé que si les partenaires concernés sont d'accord pour mener une évaluation partagée.

Qu'il s'agisse de cohérence interne ou externe, c'est bien au **pilotage stratégique et opérationnel** d'une politique que touchent ces questions évaluatives et donc à la responsabilité propre des dirigeants des collectivités publiques. Ce sont en effet les textes de références, le fonctionnement des comités de pilotage interne et externe, l'effectivité des moyens et de leur organisation, les processus qui seront interrogés et sur lesquels un jugement de valeur externe, expert sera porté. Retenir la notion de cohérence dans les questions évaluatives est donc essentiel et demande un portage politique fort des démarches d'évaluation.

Le diaporama de la Vigie de l'Évaluation : « L'évaluation des politiques publiques, une présentation en quelques pages pour ma mère (et mes collègues, mon élu...) »

www.evaluationvigie.fr

Le diaporama « L'évaluation des politiques publiques, une présentation en quelques pages pour ma mère (et mes collègues, mon élu...), accessible sur le site de la vigie de l'évaluation, est un outil clair et efficace pour expliquer sans « jargonner » ce qu'est l'évaluation, pourquoi et comment on évalue, les différentes formes et registres d'évaluation.

C'est un condensé pratique de toutes les notions à connaître pour aborder l'évaluation en évitant la confusion habituelle entre audit et évaluation et en ayant conscience des différents écueils qui rendent l'évaluation si « compliquée ».

Le diaporama contient le lien avec un autre outil d'introduction à l'évaluation à savoir une « vidéocagette » de présentation de l'évaluation des politiques publiques réalisée par la 27ème région et accessible sur Youtube.

Du côté de l'IGAS...

En juin dernier, l'IGAS a publié un rapport sur le dispositif d'évaluation interne et externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux. La plupart de ces structures sont engagées dans des démarches qualité (normalisation ou certification) et les résultats de leurs évaluations, réglementaires depuis 2002, conditionnent le renouvellement de l'autorisation.

Le rapport met en exergue les liens qui existent entre démarche qualité et évaluation. Il pointe la difficulté pour l'évaluation d'alimenter et de se nourrir des démarches qualité existantes.

http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_essms_rapport.pdf

Les dernières parties du support sont consacrées à une présentation de l'évaluation en France et à l'international et offrent une liste de ressources sur l'évaluation, notamment sur internet.

Le partage et les modifications du diaporama sont autorisées par la Vigie, à condition de citer la source et d'autoriser soi-même le partage de tout support utilisant le matériel, ce qui permet d'adapter l'outil à ses propres besoins et en fonction de son public.

Vigie -eval



Les Echos de l'Evaluation est un supplément réalisé par le groupe de travail "Evaluation des politiques publiques" de l'AFIGESE.

Rédacteurs des Echos n° 14

Catherine Coulin, Département de Meurthe-et-Moselle

Françoise Lejeune, Métropole Européenne de Lille

Gwendoline Lions, Département des Côtes-d'Armor

Marc Lucas, AFIGESE

Hanh Trinh-Duperrin, Ville de Montreuil

Patrick Séris, Ville de Grenoble

Roseline Vandeneckhoutte, Département du Pas-de-Calais

Si vous souhaitez vous renseigner sur les activités du groupe de travail Evaluation, contactez Emmanuel Lelore, chargé de mission à l'AFIGESE : e.lelore@afigese.fr

AFIGESE

1, av. de l'Angevinière - BAL n° 3 - 44800 SAINT-HERBLAIN

Tel : 02 28 25 45 15 • Fax : 02 28 25 45 48

Siret 430 454 694 00059 • APE 9499Z

contact@afigese.fr



www.afigese.fr