

SOMMAIRE

Dossier spécial : Evaluation et organisation

EDITORIAL	Evaluation et organisation	1
BOÎTE À OUTILS	Comment l'évaluation traite-t-elle des questions d'organisation?	3
NOTION	Evaluation des politiques publiques et audit interne : différences et convergences	4
ORGANISATION	La démarche d'évaluation de la Ville de Montreuil	6
INNOVATION	REVMED : la mutualisation au service de l'évaluation	8
REVUE DE PRESSE	Rapport du CESE / Observatoire SFE-SGMAP	10

EDITORIAL

Evaluation et organisation

Fusion de collectivités, transferts de compétences, recentrage de l'action publique sur les compétences spécialisées à chaque niveau territorial... le contexte mouvementé que connaissent les collectivités locales est porteur d'enjeux organisationnels. L'évaluation peut-elle y jouer un rôle ?

De manière classique, l'évaluation est plutôt dédiée aux politiques publiques c'est-à-dire à l'action publique mise en œuvre en vue de produire des effets sur les populations et/ou

les territoires. Elle est donc davantage tournée vers l'externe que vers l'interne, les questions organisationnelles étant l'objet privilégié des travaux d'audit ou de conseil en organisation (cf. article sur l'audit et l'évaluation en page 5).

Il est à noter que si **ces démarches** constituent des métiers différents, elles **se révèlent complémentaires** en ce qu'elles représentent des briques du système de pilotage et d'aide à la décision (cf. diagramme en page suivante).



Les briques du système de pilotage

Source : Gilles Alfonsi -
Département de Seine-Saint-Denis

Cependant, parfois, les outils d'audit ou de conseil en organisation n'apparaissent pas les plus pertinents pour répondre aux préoccupations des commanditaires et peuvent laisser place à ceux de l'évaluation. Celle-ci peut être amenée à aborder les enjeux organisationnels dans le cadre d'une commande plus générale, si une question s'y rapportant apparaît au cours de l'évaluation. Dans ce cas, les préconisations incluront, parmi d'autres, des recommandations en matière d'organisation.

Mais l'organisation peut aussi faire l'objet d'une commande spécifique. En effet, elle est un outil au service de l'action publique et la question de sa pertinence ou encore de son efficacité peut, à cet égard, faire l'objet de travaux d'évaluation.

Ainsi, plusieurs collectivités ont pu mener des évaluations de leur organisation territoriale autour de questions telles que : en quoi l'organisation territoriale permet-elle de rendre un service public plus efficace, en proximité des usagers ? En quoi permet-elle une meilleure lisibilité de l'action de la collectivité auprès des populations et des partenaires ? Ou encore, dans le domaine de l'action sociale, en quoi permet-elle de favoriser le développement social local ? Etc.

Au-delà des effets externes produits par les choix ou modalités organisationnels, des travaux relatifs à leurs effets internes peuvent mobiliser des méthodes évaluatives.

En effet, l'évaluation permet d'aborder des questions telles que l'impact d'outils organisationnels et/ou managériaux sur le sentiment d'appartenance, le bien-être au travail ou encore, sans être exhaustif, la pertinence et l'appropriation des modes de pilotage et de fonctionnement.

Car au-delà de son objet, l'évaluation se définit surtout sur le regard qu'elle porte, à savoir interroger les effets d'une action et les processus ayant permis de les atteindre.

Et dans une période de mise en œuvre de la réforme territoriale, l'évaluation pourrait trouver toute sa place que ce soit pour en apprécier les effets (sur la cohérence de l'action publique de chaque niveau de collectivité, sur la lisibilité de « qui fait quoi », sur l'efficacité de telle ou telle politique, etc.), mais aussi pour l'accompagner en apportant un regard évaluatif *ex ante* sur les effets escomptés sur le service public local.

Comment l'évaluation traite-t-elle des questions d'organisation?

L'organisation est une "construction sociale complexe, non naturelle et modulable. Elle regroupe un certain nombre de personnes interdépendantes qui travaillent ensemble pour atteindre à la fois des objectifs communs et des objectifs propres à chacun des éléments" ¹.

L'évaluation des politiques publiques, qui "vise à produire de la connaissance sur une intervention publique afin d'en apprécier le niveau de performance et de prendre des décisions pour en renforcer la performance" ², intervient en complémentarité de services spécialistes de l'organisation (audit, organisation et méthode...) en répondant à des questions évaluatives qui interrogent le système d'acteurs.

L'évaluation d'une politique publique nécessite en premier lieu, au-delà des organigrammes théoriques, d'identifier l'ensemble des acteurs, leurs rôles et leurs interactions. Cette identification est généralement formalisée dans un **schéma des acteurs, un sociogramme** qui permet non seulement de hiérarchiser l'importance des acteurs en fonction de leur implication dans la politique mais aussi de déterminer une typologie de ces acteurs pour favoriser le recueil et le croisement de leur parole.

Deux axes majeurs de questionnement évaluatifs conduisent l'évaluation à traiter de l'organisation :

- les questions évaluatives qui portent sur **l'efficience**, les résultats par rapport aux moyens. Elles amènent à se poser la question de la cohérence de l'organisation des acteurs et de leurs performances que ce soit en interne, au niveau des services d'une collectivité, ou alors en matière de délégation de services à des

prestataires, opérateurs: les rôles des acteurs, processus d'information, de concertation, de production et de décision pourront être concernés.

- les questions évaluatives relatives à **l'efficacité de la gouvernance**. Elles vont quant à elles s'attacher à analyser les relations entre collectivités publiques (financeurs, partenaires, opérateurs) et entre autorités publiques organisatrices et opérateurs privés: les rôles, articulations, coordinations, capacités de coproduction de service et de pilotage partenarial pourront être étudiés.

Ainsi, une évaluation qui va **caractériser les effets, impacts sur les pratiques et parcours des publics d'une organisation**, pourra interroger le cas échéant :

- La pertinence des dispositifs, modalités d'intervention, pratiques professionnelles par rapport aux caractéristiques des publics ainsi qu'aux évolutions réglementaires
- La continuité, le passage de relais entre opérateurs pour assurer une continuité de service
- Les procédures et outils de pilotage opérationnels de l'institution en interne et avec les opérateurs.

L'évaluateur recueillera et croisera la parole des acteurs de l'organisation afin de produire ensuite des **recommandations qui fixeront des objectifs d'amélioration de l'organisation** sans aller jusqu'à détailler les modalités pratiques de cette nouvelle organisation, qui elles relèvent du conseil en organisation.

¹ Introduction à la psychosociologie des organisations. François Petit et Michel Dubois. Dunod. 288p. 3^e édition. 1998.

² Le petit furet de l'évaluation. Guide pratique de l'évaluation de la Région Nord Pas de Calais. 113p. 2^e édition. 2012.

Evaluation des politiques publiques et audit interne : différences et convergences

L'audit interne et l'évaluation des politiques publiques sont deux fonctions qui contribuent à la performance d'une organisation, comme le conseil de gestion, l'inspection générale, le conseil juridique ou le conseil en organisation.

Composantes du contrôle interne compris comme un ensemble permanent de dispositifs par lequel une collectivité organise ses travaux afin d'assurer la qualité des services, **audit interne et évaluation des politiques publiques se distinguent cependant de par leur objet, leur périmètre, leur méthodologie et leur finalité.**

Ainsi, si l'on divise le contrôle interne en trois grandes thématiques (management/organisation/administration, gestion, environnement) dont la zone d'influence vis-à-vis de la direction générale va décroissante, la place de l'audit interne va être diamétralement opposée à celle de l'évaluation.

En effet, **l'audit va se situer dans le premier cercle** en ce qu'il vise à diagnostiquer objectivement et de façon indépendante, le degré de maîtrise des opérations et à apporter des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité des processus de contrôle. Il analyse les processus internes à l'organisation, et peut porter sur un service, un aspect de sa politique, sur un projet ou sur un de ses partenaires.

L'évaluation quant à elle se positionnera seule dans le dernier cercle, celui de l'environnement puisqu'elle représente le point de rencontre entre la sphère politique de l'organisation et les usagers. Elle aura pour objectif de comparer les résultats d'une politique aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Elle va s'attacher à mesurer la cohérence, la pertinence, l'efficacité, l'efficience ou l'impact.

Là où l'audit interne émet des jugements quant à la conformité et dans l'objectif de réduire ou couvrir les risques, l'évaluation va apprécier une intervention au regard des effets obtenus afin d'expliquer les écarts avec les résultats attendus.

Une seconde différence apparaît alors entre l'audit qui s'appuie sur des référentiels de normes déontologiques et professionnelles édictées à l'échelle internationale pour une grande partie et l'évaluation qui doit s'affranchir de toute forme de contrôle dans ses procédures et plutôt construire ses référentiels en fonction des objectifs en s'appuyant sur de bonnes pratiques professionnelles et déontologiques. Ses interlocuteurs privilégiés seront aussi les bénéficiaires de la communication : les citoyens/usagers/contribuables pour rendre compte de l'action publique en toute transparence et faciliter le débat démocratique, les élus porteurs de la politique pour aider à la décision.

Les agents de la collectivité ne sont pas la cible privilégiée de l'évaluation. Cependant, comme dans les démarches d'audit, ils en sont des acteurs essentiels à deux niveaux :

- **Acteurs de la démarche** : ils apportent leurs connaissances de la politique publique qu'ils mettent en œuvre. Cette participation permet une meilleure appropriation des enjeux dans le déploiement des préconisations ;

- **Sujets des préconisations** de l'évaluation, dans le sens où elles peuvent concerner des dirigeants ou élus.

L'audit quant à lui va s'appuyer sur les équipes de l'organisation pour mener à bien sa mission. Le rapport issu des analyses sera in fine destiné à la direction générale, au comité d'audit si il existe et aura comme objectif

d'alerter en cas d'écart et d'émettre des recommandations, qui, si elles ne sont pas ignorées par l'opérateur, peuvent constituer en outil managérial au service de l'équipe et de la collectivité.

La différence entre audit et évaluation porte ici plutôt sur les méthodes d'association des agents que sur leur participation aux démarches.

Ainsi, le constat des différences et convergences entre audit et évaluation doit être nuancé : **ces disciplines, loin de devoir s'ignorer, et si elles ne peuvent être concurrentes, doivent être complémentaires au sein d'une organisation et trouver une synergie avec les autres fonctions de pilotage, de contrôle et d'aide à la décision.** Elles doivent se nourrir mutuellement de leurs retours d'expériences et de leurs résultats.

L'évaluation à la Ville de Montreuil

La création de la Direction Modernisation, Evaluation et Organisation (DMEO)

En 2014, suite au changement de l'équipe municipale à la tête de la ville de Montreuil (103 000 habitants en Seine-Saint-Denis), la réorganisation de la direction générale a abouti à la création en 2015 d'une nouvelle direction baptisée « Modernisation, évaluation et organisation » (DMEO).

Cette petite direction (6 agents) remplace le service qui regroupait auparavant les expertises en conseil de gestion (interne et externe) et en évaluation des politiques publiques, service alors directement rattaché au DGS.

Considérant les orientations de la nouvelle équipe municipale de poursuivre la modernisation de l'administration de la ville tout en prenant en compte le nouveau contexte budgétaire très contraint, la direction générale a souhaité renforcer les deux DGA ressources afin de permettre un pilotage cohérent et efficace de l'administration. La DGA finances, administration générale et accueil est chargée de la sécurisation et de l'optimisation des processus juridiques, financiers et d'accueil alors que la DGA ressources humaines et informatiques, organisation et modernisation, s'oriente sur l'optimisation des ressources internes et le fonctionnement efficace de l'administration.

La direction modernisation évaluation et organisation (DMEO), centrée sur des missions d'organisation et d'évaluation, a ainsi rejoint la DGA RHIOM aux côtés des directions

des Ressources humaines et des Systèmes d'information alors que la mission Conseil et Contrôle de Gestion est désormais rattachée à la DGA en charge des finances, de l'accueil et de l'administration générale.

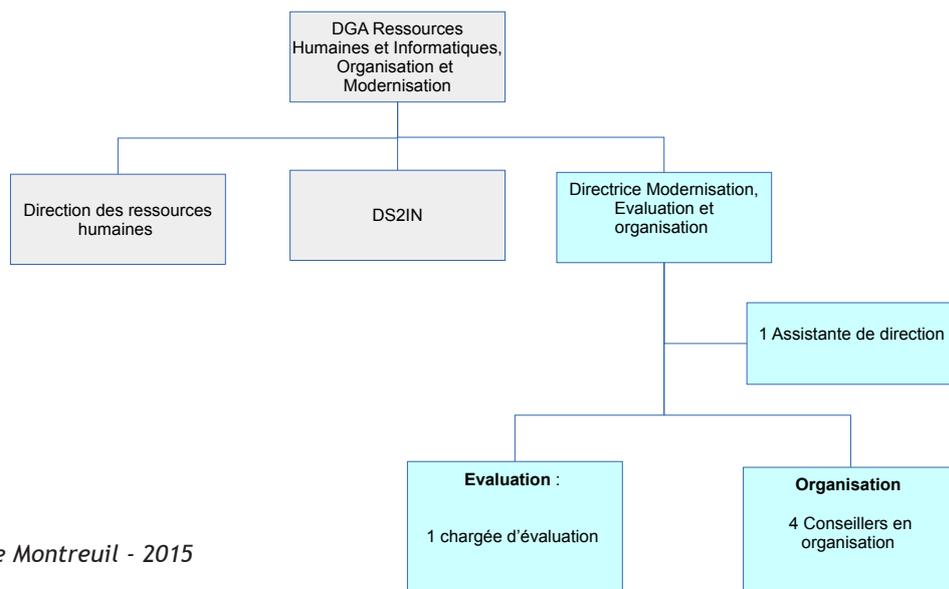
Les missions

Dans ce contexte, les nouvelles missions de la DMEO sont :

- Accompagner la direction générale dans la structuration de l'organisation administrative et la modernisation des processus administratifs,
- Proposer un conseil en organisation interne : organisation des services, gestion de projets, conduite du changement et définition d'objectifs,
- Accompagner fonctionnellement au renouvellement ou au déploiement de nouveaux outils informatiques,
- et accompagner les services dans l'évaluation des politiques publiques et des dispositifs.

Ainsi, à l'instar de ce qui s'observe dans d'autres grandes collectivités (Conseils départementaux des Hauts de Seine, du Val de Marne...), la DMEO fusionne les expertises en évaluation et en organisation. De même, une attention particulière est portée sur l'articulation de ces missions avec celles des directions informatiques et des ressources humaines. Un lien fonctionnel fort est néanmoins préservé avec la mission conseil et contrôle de gestion.

Organigramme cible : Direction Modernisation, Evaluation et Organisation (DMEO)



Ville de Montreuil - 2015

L'équipe

L'équipe de la DMEO est composée d'1 directrice, de 3 conseillers en organisation, d'1 chargée en évaluation et d'1 assistante. Elle intervient pour le compte de la Direction générale ou des Directions thématiques sur des projets d'audits organisationnels, d'évaluation de politiques publiques, d'études quantitatives et qualitatives diverses, selon un mode de saisine formalisé. Les chefs de projet interviennent classiquement en maîtrise d'œuvre (cadrage, réalisation des études, production du rapport et restitution des résultats) pour les prestations internes, ou en assistance maîtrise d'ouvrage (aide à la formalisation du projet, au choix du prestataire, au suivi des travaux...) pour les prestations externalisées.

Méthodes et outils de travail

La DMEO met en place un certain nombre d'outils et de méthodes de travail pour structurer la conduite des projets d'audits et d'évaluation et faciliter la collaboration avec les services commanditaires. L'expression des besoins et des attentes du commanditaire est recueillie par la DMEO lors d'un entretien approfondi. Cette dernière rédige systématiquement un cahier des charges qui clarifie les modalités d'intervention de la DMEO : méthodologie

préconisée, modalités de pilotage, calendrier de l'évaluation... Les méthodologies sont adaptées à chaque problématique : entretiens, focus groups, ateliers etc. Si besoin est, une lettre de mission peut accompagner la démarche. La DMEO formalise ses outils et méthodes dans divers documents : cahiers des charges types, kit projet... Elle élabore actuellement un catalogue de prestations destiné à mieux faire connaître ses services au sein de la collectivité et à nourrir une programmation pluri-annuelle. Dans ses propositions méthodologiques, la DMEO réfléchit à croiser les regards et les approches (financière, organisationnelle, évaluative...).

Dans les pratiques, l'approche pédagogique est privilégiée. La chargée d'évaluation s'efforce de développer la culture de l'évaluation au sein de la collectivité par le biais de plusieurs actions : mise en place et élaboration collaboratives des outils de suivi (fiches actions, tableau de bord), des diagnostics... De même, la diffusion des synthèses et rapports et les présentations collégiales des résultats sont systématiquement préconisées pour faciliter l'appropriation des résultats par les agents de la collectivité, participant ainsi à la diffusion de la culture de l'évaluation au sein de l'administration.

Pour plus d'informations, contactez Hanh Trinh-Duperrin : hanh.trinhduperrin@montreuil.fr

REVMED : la mutualisation au service de l'évaluation

Origines et objectifs du projet

A l'heure où les notions de mutualisation des moyens et de transfert de compétences envahissent le quotidien de l'action publique territoriale, le réseau REVMED apparaît comme l'un des outils innovants de partage et d'entraide dans le champ de l'évaluation de politiques publiques. En effet, dans un contexte actuel où les moyens accordés à l'évaluation peinent à être mobilisés malgré la reconnaissance commune de son utilité en tant qu'outil d'aide à la décision, le réseau REVMED ambitionne depuis 5 ans de mutualiser les expertises en la matière pour répondre au mieux aux besoins des collectivités adhérentes. Né de ce besoin de partager les connaissances et techniques de l'évaluation de politiques publiques à un moindre coût, le réseau cherche à répondre aux préoccupations d'« améliorer le management des politiques avec le souci d'une économie de moyens, de développer une culture et une expertise communes, d'échanger sur les pratiques, et de s'enrichir de regards extérieurs »¹.

Cette initiative unique permet ainsi aux collectivités adhérentes qui n'ont pas les moyens financiers et humains, ou bien même les compétences, de faire de l'évaluation, de recevoir un appui technique et des conseils sans devoir faire appel à un prestataire externe. Il s'agit également d'une plateforme de diffusion de la culture et de la pratique de l'évaluation auprès des collectivités méditerranéennes, et REVMED assure un rôle de sensibilisation des élus et des agents.

Le réseau compte aujourd'hui 10 collectivités membres d'échelons territoriaux variés (les Conseils Départementaux du Vaucluse, du Var, des Pyrénées Orientales, du Gard et de l'Aude,



les Communautés d'Agglomération du Grand Narbonne, de Béziers Méditerranée, et du Grand Alès, la Communauté de Commune de la Vallée de l'Hérault, et la ville de Montpellier). Ces collectivités sont en général confrontées à des problématiques socio-économiques similaires, et leur proximité géographique facilite logiquement les échanges et les rencontres.

Un fonctionnement original

REVMED ne possède aucune structure juridique, mais repose sur une Charte de réseau qui définit ses règles de fonctionnement et ses principes. Chaque collectivité qui souhaite rejoindre le réseau doit faire approuver cette charte par son assemblée délibérante, et s'engage ainsi à respecter ces principes et à s'impliquer activement dans les actions à mener. L'ensemble de ces actions est fixé chaque année dans une feuille de route par un comité de pilotage (composé d'élus et de directeurs généraux des services des collectivités membres). Il existe également un comité technique qui se réunit trimestriellement pour suivre et piloter la mise en œuvre des travaux conduits par le réseau.

Le dispositif s'apparente à celui des Systèmes d'échanges locaux (Sel) et les membres contribuent au fonctionnement général et aux missions réalisées, chacun en fonction de ses moyens et compétences (évaluation, conseil en organisation, contrôle de gestion...).

¹ <https://sites.google.com/site/sudrevmed/>

En 2013, le volume horaire total consacré aux activités du réseau représentait 662 heures. Les collectivités sont également gagnantes à y participer sur le plan financier puisque le coût des prestations pour l'ensemble d'entre elles en trois ans s'élève à 204 128 euros là où des prestations privées sur la même période seraient estimée à plus de 293 000 euros.

REVMED, plus qu'un simple réseau d'expertise

Plus qu'une simple ressource en expertise et en échange de bonnes pratiques, REVMED agit en prestataire puisque le réseau réalise également des évaluations de politiques publiques et autres études. Il s'agit même d'une composante au cœur de son activité puisqu'en 2013 les travaux d'évaluation ont occupé plus de la moitié du temps (30% aux échanges de pratiques et comités techniques, et 15% au fonctionnement administratif).

Ces actions prennent trois formes : il peut s'agir de « plus-value formative » (les membres participent aux différentes étapes de construction et de collecte d'une évaluation pour une collectivité), d'un appui technique à une collectivité sur une étape de l'évaluation, ou bien d'une évaluation conjointe (les membres réalisent les travaux ensemble).

A titre d'exemple de ces évaluations conjointes, neuf collectivités ont travaillé ensemble en 2013 à identifier des indicateurs communs pour le suivi évaluatif de leurs Plans Climat Energie Territorial. Pour chacune de ces prestations, toute demande d'intervention d'une collectivité doit se faire par la formalisation d'une « lettre de mission » adressée au réseau.

REVMED est également partenaire de la Société Française d'Evaluation, auprès de qui il a trouvé un appui méthodologique et financier.

Les actualités du réseau

En 2014, une évaluation du réseau REVMED a été réalisée dans le cadre d'un projet pédagogique de l'IEP de Lyon. Les conclusions de ce travail mettent en avant les effets leviers considérables du réseau en matière de développement de la culture de l'évaluation (6 collectivités en ont réalisé au moins une, et deux ont été lancées par Revmed), et de montée en compétence des membres. Cette évaluation démontre également que ce modèle de réseau peut facilement être transposé à d'autres territoires.



Les membres du réseau REVMED réunis à l'occasion de la remise du prix Territoria

Source : sites.google.com/site/sudrevmed/

Egalement en 2014, le réseau s'est vu récompensé du prix d'or Territoria dans la catégorie « pilotage-évaluation ». Ce prix créé par l'Observatoire National de l'Innovation Publique récompense les démarches innovantes et exemplaires de collectivités territoriales Françaises et Européennes dans une optique de diffusion des bonnes pratiques.

Enfin, en juin 2015, REVMED a accueilli la douzième édition des Journées Françaises de l'Evaluation axées sur le thème des évolutions de l'évaluation.

