



**HAL**  
open science

# Où en est-on de l'évaluation des politiques sur la ville ? Compte rendu de la journée du 17 octobre 2000 du réseau évaluation CETE-CERTU

Jean-Yves Bion

## ► To cite this version:

Jean-Yves Bion. Où en est-on de l'évaluation des politiques sur la ville ? Compte rendu de la journée du 17 octobre 2000 du réseau évaluation CETE-CERTU. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2000, 70 p., bibliographie commentée : 20 références. hal-02150412

**HAL Id: hal-02150412**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150412v1>**

Submitted on 7 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Où en est-on de l'évaluation des politiques sur la ville?

*Compte rendu*  
*de la journée*  
*du 17 octobre 2000*  
*du réseau évaluation*  
*Cete - Certu*

*Cahier n°1*



Ministère de l'Équipement,  
des Transports et du Logement



Centre d'études sur les réseaux, les transports,  
l'urbanisme et les constructions publiques

## Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

**Dossiers** : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

**Références** : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

**Débats** : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>

## NOTICE ANALYTIQUE

<b>Organisme commanditaire :</b>  CERTU		
<b>Titre :</b> Où en est- on de l'évaluation des politiques sur la ville ?		
<b>Sous-titre :</b> Compte rendu de la journée du 17 octobre 2000 du réseau évaluation CETE-CERTU	<b>Date d'achèvement :</b> 30 Novembre 2000	<b>Langue :</b> Français
<b>Organisme auteur :</b> CERTU	<b>coordonnateur :</b> Jean-Yves BION	<b>Relecteur assurance qualité :</b> Jean-Pierre Mercier
<p>La circulaire du premier ministre du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan – contrats de ville et d'agglomération – contrats de Pays – contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000- 2006, définit les modalités à mettre en place pour procéder à l'évaluation de ces diverses actions. (annexée au document ) Cette journée du 17 Octobre se fixait deux objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- faire un état des ressources disponibles dans le ministère en matière d'évaluation des politiques publiques,</li><li>- elle se voulait fondatrice d'une action de mobilisation d'un réseau évaluation CETE- CERTU.</li></ul> <p>Ce document retrace les échanges qui ont eu lieu autour des quatre exposés qui ont structuré cette rencontre.</p> <p>L'exposé de B.Perret « L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat » retrace 10 ans d'implantation des procédures d'évaluation dans l'administration française, ainsi que l'institutionnalisation de l'évaluation à travers le (CSE, le CIME puis CNE), le propos fait aussi référence à des expériences étrangères.</p> <p>L'exposé de J-F Marrens, traite des nouvelles dispositions envisagées par la DIV pour tirer les enseignements des nombreuses évaluations de contrats de ville effectuées à ce jour et s'efforce de tracer des orientations, qui seront précisées dans une circulaire à paraître, pour la prochaine génération de contrats de ville.</p> <p>J-Y Bion insiste ensuite sur l'importance de faire précéder toute évaluation, et en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluation de politiques contractuelles où interviennent de nombreux partenaires, d'une étude de définition des termes de l'évaluation qui a pour objectif de définir en commun le référent, le référé de l'évaluation et d'en établir le cahier des charges.</p> <p>Enfin, J-P Mercier s'interroge sur ce que peut être le positionnement du chargé d'évaluation dans un processus. Quel rôle est-il amené à endosser ? Comment peut-il aider à bâtir le projet d'évaluation ? N'étant pas un protagoniste de la politique évaluée, peut-il jouer un rôle de médiateur ? Son rôle est aussi d'orienter le choix des acteurs quant aux méthodes à utiliser.</p>		
<b>Mots clés :</b> Evaluation - politique publique – contrats de ville – étude préalable à l'évaluation- partenariat	<b>Diffusion :</b> Participants à la réunion – DDE- DRE- CETE Administrations centrales – acteurs de la politique de la ville - (200 exemplaires)	
<b>Nombre de pages :</b> 70	<b>Confidentialité :</b> Non	<b>Bibliographie :</b> oui

## Programme de la journée

---

<b>Introduction.....</b>	<b>P.3</b>
par Paul MARTIN, directeur du CERTU	
<b>Réponses au Q-Sort sur l'évaluation .....</b>	<b>..P.5</b>
<b>L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, élément de diagnostic.....</b>	<b>P.6</b>
par Bernard PERRET, chargé de mission méthodes d'évaluation au Conseil général des Ponts et Chaussées	
<b>Discussion .....</b>	<b>P.16</b>
<b>Orientation pour l'évaluation des contrats de ville .....</b>	<b>P.21</b>
par Jean-François MARRENS, chargé de mission évaluation à la Délégation interministérielle à la ville	
<b>Discussion .....</b>	<b>P.29</b>
<b>L'incontournable nécessité de l'étude de faisabilité de l'évaluation..</b>	
par Jean-Yves BION, chargé d'études au CERTU .....	
<b>Discussion .....</b>	<b>P.34</b>
<b>Discussion .....</b>	<b>P.40</b>
<b>Quel positionnement pour le chargé d'évaluation ?.....</b>	<b>..P.43</b>
par Jean-Pierre MERCIER, chargé d'études au CETE de l'ouest	
<b>Discussion.....</b>	<b>P.49</b>
<b>En guise de conclusion : les suites à donner à cette journée ?.....</b>	<b>P.53</b>
<b>Circulaire du 25 Août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles.....</b>	<b>P.54</b>
<b>Bibliographie récente et commentée .....</b>	<b>P.63</b>

## **Introduction de Paul Martin**

### **Directeur du CERTU**

Le CERTU a pris l'initiative d'organiser une rencontre entre une partie de ses membres et un certain nombre de personnes venant de CETE.

Pourquoi cette rencontre ? Il y a de nombreux facteurs qui montrent que nous sommes depuis un certain temps en phase de l'émergence d'une demande d'évaluation que ce soit pour la politique des fonds structurels où la Commission Européenne demande des évaluations, que ce soit du fait de la multiplication des politiques contractuelles. Récemment cette tendance a été concrétisée par une circulaire du 1<sup>er</sup> ministre du 25 août dernier, et par ailleurs les collectivités locales et particulièrement les régions se préoccupent de mettre en place des dispositifs d'évaluation de leur politique. On peut penser qu'un ensemble de facteurs vont amener une certaine institutionnalisation des procédures d'évaluation et des personnels du ministère de l'équipement vont se trouver, dans un certain nombre de cas, à devoir initier, à participer ou à suivre des procédures d'évaluation. Ils auront à se poser des questions sur la manière de passer des commandes en matière d'évaluation, ou de procéder à des évaluations.

Donc le réseau technique du ministère de l'équipement doit se préoccuper du sujet, et doit apporter aux services extérieurs une assistance sur ces sujets. Le réseau technique a vocation à inventer et diffuser des modes de faire et des méthodes sur ce créneau et le CERTU est donc dans son rôle vis à vis des CETE, en initiant un processus de travail sur ce sujet.

L'évaluation est un sujet, qui n'est quand même pas nouveau, je dirais que c'est comme la prose on en fait s'en le savoir et au CERTU, Monsieur BION s'est livré à un petit exercice dont il m'a communiqué les résultats, consistant à identifier les démarches qui ont pu être conduites et qui touchent de près ou de loin à cette logique d'évaluation et on s'aperçoit que tous les départements du CERTU sont concernés.

Le département « Construction Publiques », quand il travaille sur la valeur d'usage d'un patrimoine, le département « Système » quand il fait des évaluations d'opérations d'exploitations de la route, le département « Mobilité » quand il travaille sur l'évaluation socio-économique des projets de transports en milieu urbain, le département « Voirie » quand il fait l'évaluation des politiques locales de sécurité routière. Je pense les avoir tous passés en revue sauf peut-être le département

« Urbanisme », qui par exemple à l'heure actuelle travaille pour le compte de la DTT et la DIV sur l'évaluation de l'appel à projet transport et insertion urbaine.

Donc, en fait, dans ces actions propres, le CERTU, à déjà eu l'occasion de conduire des démarches qui relèvent de la logique de l'évaluation. Il est donc pertinent que le CERTU essaie de capitaliser ses expériences à travers la production de méthodes. Pour les années prochaines figurent au programme d'action du CERTU deux actions qui relèvent explicitement de cet objectif :

- une action qui est baptisée **de la demande à la commande de l'évaluation** et qui vise à définir la manière de passer des commandes en matière d'évaluation, il s'agit d'une action qui est tournée vers l'assistance maîtrise
- une seconde action qui porte sur l'évaluation des contrats de ville et dans cette action, figure une sous action qui s'appelle **constitution d'un réseau CETE pour l'évaluation des contrats de ville**. On peut dire que la rencontre d'aujourd'hui est le point de départ de cette action.

Cette rencontre est donc fondatrice d'une démarche dans laquelle le CERTU se propose avec les CETE de développer des méthodes en matière d'évaluation des politiques publiques, en y entrant par l'évaluation des politiques qui touchent à la politique de la ville. Voilà, donc ce qu'il me paraît utile de rappeler brièvement en guise d'introduction. L'esprit de cette journée c'est avant tout de procéder à des échanges qui devraient permettre de s'enrichir mutuellement. Bonne journée à tous.

## Q- Sort sur l'évaluation

- 1°) L'évaluation est une activité familière aux individus , tout le monde en fait
- 2°) Développer l'évaluation dans une organisation, c'est développer le contrôle de la hiérarchie sur les agents
- 3°) L'évaluation qui n'est pas basée sur des éléments chiffrés n'a que peu d'intérêt
- 4°) Evaluer c'est fatalement juger
- 5°) Les décideurs d'une administration devraient davantage évaluer les résultats de leurs décisions.
- 6°) Pas d'évolution sans évaluation
- 7°) Sans définition précise d'objectifs il est impossible d'évaluer le résultat des actions
- 8°) Evaluer en fin d'action ne sert à rien
- 9°) Si l'évaluation ne débouche pas sur une décision il est inutile de la pratiquer
- 10°) L'évaluation en infantilisant ou en paralysant les agents risque de compromettre l'action
- 11°) Permettre à un professionnel de s'évaluer dans son travail est la condition d'un meilleur rendement
- 12°) Généralement les personnes n'aiment pas être évaluées, parce que l'évaluation a un aspect menaçant.
- 13°) Evaluer doit se faire selon certaines règles précises et nécessite l'intervention d'évaluateurs professionnels
- 14°) L'évaluation attire par son aspect mystérieux, c'est une mode passagère qui passera, comme d'autres
- 15°) L'évaluation bien maîtrisée peut être un bon moyen de justification ou de légitimation d'une action
- 16°) L'évaluation c'est avant tout un état d'esprit, c'est avoir un souci de qualité
- 17°) Aujourd'hui, c'est par l'évaluation des institutions et des personnels que l'on peut le mieux assurer leur évolution
- 18°) L'évaluation est un moyen indispensable pour se rendre compte de la pertinence des actions entreprises
- 19°) On doit savoir comment l'évaluation a été faite pour en accepter les résultats
- 20°) L'évaluation c'est l'arlésienne, tout le monde en parle personne n'en fait

Parmi ces 20 énoncés caractérisant l'évaluation, les choix des participants nous ont permis de sélectionner les appréciations suivantes des 17 personnes ayant répondu. On constatera que **les jugements portés sur l'évaluation sont extrêmement favorables** en ce qu'ils se portent sur les aspects positifs de l'évaluation alors que les aspects négatifs sont rejetés.

Ainsi, une forte majorité est d'accord pour insister sur les 3 aspects positifs suivants et pour dire que l'évaluation est un moyen indispensable pour rendre compte de la pertinence des actions entreprises (16 points) et estime que les décideurs d'une administration devraient davantage évaluer les résultats de leurs décisions (14 points), mais ils soulignent aussi que sans définition précise d'objectifs il est impossible d'évaluer les résultats des actions (15 points).

Ainsi, bon nombre récuse le fait que l'évaluation en infantilisant ou en paralysant les agents puisse compromettre l'action (20 points) et ils ne pensent pas non plus que l'engouement actuel pour l'évaluation soit le fait de son aspect mystérieux, et qu'il s'agisse là d'une mode passagère (18 points)



# **L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, éléments pour un diagnostic**

*(Exposé présenté lors du premier congrès de la Société française d'évaluation,  
Marseille, 4 et 5 juin 1999)*

[Bernard Perret](#)

**Rapporteur général du Conseil Scientifique de l'Evaluation de 1990 à 1998  
Chargé de mission au Conseil Général des Ponts**

Porter un diagnostic sur le développement de l'évaluation n'est pas chose aisée. Le champ des pratiques à prendre en compte se présente en effet comme un champ morcelé dont les limites floues défient toute tentative de bornage. Il existe certes des définitions de l'évaluation, mais elles ont un caractère plus normatif que descriptif. La situation est, de ce point de vue, encore plus confuse au niveau national qu'au niveau régional. En région, le champ de l'évaluation est en effet unifié et structuré par les comités régionaux d'évaluation et par deux grandes procédures : l'évaluation des contrats de plan et l'évaluation des Fonds structurels. Rien de tel au niveau national, la procédure interministérielle (décret de 90 révisé 98) ne concernant qu'un petit nombre d'opérations parmi les multiples formules de contrôle, d'audit, d'étude ou de recherche appliquée se réclamant peu ou prou de l'évaluation. Par chance, l'histoire officielle de l'évaluation est jalonnée par un certain nombre de bilans bien documentés sur lesquels il est possible de s'appuyer.

## **I - Le constat récurrent d'un déficit d'identité**

### ***I-1) Les hésitations de la " politique de l'évaluation "***

En France plus qu'ailleurs, le développement de l'évaluation publique est indissociable de la " politique de l'évaluation ". Celle-ci s'est traduite au cours des trente dernières années par une succession d'initiatives institutionnelles aux fortunes diverses. L'histoire de cette politique a été marquée par deux moments forts, deux tentatives plus poussées pour inscrire l'évaluation dans le fonctionnement de l'Etat :

- *La Rationalisation des Choix Budgétaires (1970- 1984)*. Les promoteurs de la RCB s'intéressaient aux budgets de programme et à l'évaluation *ex-ante*, plus qu'à l'évaluation *ex-post*. La RCB n'en a pas moins suscité un développement substantiel des études et recherches à caractère évaluatif au sein des administrations (500 études mises en chantier, dont 40 études lourdes à caractère interministériel).

- *La fin des années 80*, sous le gouvernement Rocard a été marquée par une relance de l'évaluation dans le contexte de la politique dite de " Renouveau du service public ". L'évaluation constituait l'un des quatre axes de cette politique, tels qu'exposés dans la circulaire de février 89 ("Une politique de relations du travail rénovée ; une politique de développement des responsabilités ; un devoir d'évaluation des politiques publiques ; une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers "). Le rapport demandé par le Premier ministre à Patrick Viveret, véritable manifeste en faveur de l'évaluation démocratique, a fortement contribué à populariser l'idée d'évaluation, promu thème de colloques et de débats intellectuels. En quelques années plusieurs organismes ou commissions d'évaluation furent créés : Comité National d'Evaluation de la Recherche (1989), Commission Nationale d'Evaluation du RMI (1989-1992), Comité d'évaluation de la politique de la ville, et enfin création du dispositif interministériel d'évaluation CIME-CSE par le décret du 22 janvier 1990, récemment annulé par le décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil National de l'Evaluation.

Ces deux accès de volontarisme ont été suivis de longues phases de désintérêt de la part des pouvoirs publics. La période actuelle témoigne t-elle d'un regain d'intérêt du gouvernement pour l'évaluation ? La relance du dispositif interministériel constitue indéniablement un signe positif, mais la preuve d'une implication effective du Premier ministre dans son fonctionnement reste à apporter. Au sein de la plupart des ministères, la volonté politique de développer l'évaluation semble faire défaut. A cet égard, le changement du directeur et de la dénomination de la Direction de l'Evaluation et de la Prospective du Ministère de l'éducation constitue un symptôme préoccupant.

Dans ce diagnostic sur la politique de l'évaluation, une mention particulière doit être faite de l'attitude du Parlement. Le désintérêt du Parlement français pour l'évaluation est un fait avéré (en dépit de la création, en 1982, de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques). Depuis quelques années, cependant, les hommes qui se succèdent à la Présidence de l'Assemblée nationale manifestent une volonté certaine de renforcer son rôle de contrôle de l'action gouvernementale et de l'usage des fonds publics. La présidence de Philippe Seguin a été marquée par le vote de deux lois (en juin 1996) créant un Office parlementaire d'évaluation des lois et un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Ces lois étant pratiquement restées lettre morte, il est inutile de commenter leur contenu. Laurent Fabius a récemment signifié quasi officiellement leur mise en sommeil, au profit d'un dispositif d'analyse de l'efficacité économique de la dépense publique, d'ambition plus modeste, relevant uniquement l'Assemblée nationale. Quelle que soit par ailleurs son intérêt, cette nouvelle initiative n'a qu'un rapport marginal à l'évaluation des politiques publiques.

## ***I-2) Retour sur quelques diagnostics passés***

Depuis quinze ans, les débats sur l'évaluation ont été ponctués de plusieurs états des lieux qui fournissent des références utiles pour analyser l'évolution récente.

### **a) Le bilan effectué par Nioche et Poinsard en 1983**

Le premier bilan du développement de l'évaluation en France est celui qu'ont réalisé Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard en 1983 à l'occasion du colloque organisé

par le ministère de finances et le ministère de la fonction publique [\(1\)](#). Colloque qui marque la fin de l'expérience de RCB (Poinsard, le principal organisateur, est responsable de la cellule RCB du Ministère des finances) et le lancement officiel de la réflexion sur l'évaluation dans l'administration.

L'une des leçons majeures de ce bilan est que l'évaluation *ex-post* s'est développée parallèlement à la RCB depuis le début des années 70. Sans prétention à l'exhaustivité, Nioche et Poinsard ont recensé près de trois cents études ayant pour objet l'évaluation *a posteriori* des effets des politiques publiques, réalisées pour la plupart au cours des cinq années précédant leur enquête. Dès le début des années 80, on ne manquait donc pas d'études à caractère évaluatif. Pour autant, la situation était jugée globalement peu satisfaisante par les auteurs, et il vaut la peine de reprendre ici les différents points de leur diagnostic :

- Nioche et Poinsard insistent sur la faible visibilité de l'évaluation. L'évaluation n'est pas clairement identifiée comme une activité spécifique, distincte de la recherche en sciences sociales et du contrôle.  
Deuxième constat, lié au précédent : l'éclatement du champ. Eclatement qui se manifeste par la variété des profils professionnels et par la diversité des conceptions de l'évaluation qu'ils mettent en œuvre. Pour certains, l'évaluation se distingue mal du contrôle ou de l'audit, tandis que pour d'autres elle englobe toutes les formes d'études d'aide à la décision. Corrélativement, il se produit peu d'échanges et de capitalisation d'expériences entre les services ou organismes.
- La qualité méthodologique des évaluations est inégale. Les outils mis en œuvre sont généralement rudimentaires et les démarches suivies peu formalisées (les auteurs notent l'absence quasi totale de protocoles expérimentaux). Les évaluations ont un caractère plus descriptif que comparatif ou explicatif, et les tentatives pour mesurer scientifiquement l'impact des politiques restent rares.
- La rédaction des rapports d'évaluation pêche par manque de rigueur et d'objectivité. " L'impression qui prédomine est que l'on se trouve souvent, surtout dans le cas des évaluations administratives, en présence de démarches assez peu rigoureuses. Cela peut venir de la pénurie d'informations significatives et de leur coût élevé. Mais il apparaît souvent que la présentation et la discussion des hypothèses, des instruments et finalement des résultats obtenus s'effacent devant l'affichage des faits et des arguments en faveur de la thèse retenue ".
- Les rapports entre les commanditaires, les responsables de l'action évaluée et les évaluateurs ne sont pas clairs. La mode de décision dominant est l'autosaisine.
- Enfin et surtout, l'évaluation était peu insérée dans l'action politique et administrative. " L'évaluation remplit surtout une fonction de connaissance. Son rôle dans les processus de décision et dans le débat public est actuellement faible ".

Ce diagnostic fournit un bon point de départ pour analyser les évolutions survenues depuis 15 ans. En dépit de certains progrès, nous verrons que les principaux problèmes soulevés par Nioche et Poinsard ont conservé toute leur actualité : L'évaluation demeure une activité faiblement identifiée, insuffisamment systématisée, et dont les résultats sont sous utilisés.

## **b) Le bilan effectué par le CSE en 1991**

Un nouveau bilan a été effectué par Sylvie Trosa et moi-même en 1990, à l'occasion du premier rapport du CSE (**Note : L'évaluation de l'expertise à la responsabilité,**

**La Documentation française 1991).** Pour réaliser ce bilan, nous avons interrogé une bonne partie des responsables des services et organismes ayant des compétences en matière d'évaluation - au niveau national exclusivement -, et réalisé pas moins de 24 fiches, reproduites dans le rapport, sur l'activité de ces unités.

La première conclusion de ce travail est que les administrations manifestent un intérêt croissant pour l'évaluation : " Dans la quasi-totalité des administrations, la fonction évaluative est désormais identifiée en tant que telle", sous la forme d'unités administratives spécialisées, isolées ou rattachées à des services d'études aux attributions plus vastes. De plus, comme je l'ai indiqué plus haut, plusieurs commissions ou comités d'évaluation indépendants venaient tout juste d'être créés (CNE, CNER, Commission d'évaluation du RMI, Comité national d'évaluation de la politique de la ville, Agence nationale d'évaluation des pratiques médicales, Comité d'évaluation des nouvelles qualifications). L'un des apports de notre enquête fut de faire apparaître l'hétérogénéité du développement de l'évaluation selon les domaines de l'action publique. La politique de l'emploi, la lutte contre l'exclusion, la politique de la ville, le système éducatif, la recherche scientifique, l'aide au développement, les aides au secteur productif, les actions de modernisation administrative nous sont apparus comme des thèmes de prédilection pour l'évaluation, tandis que d'autres aspects de l'action publique demeuraient complètement à l'écart (prévention sanitaire, politiques de régulation, politique macro-économique).

En ce qui concerne la nature des pratiques évaluatives, nos observations rejoignaient largement celles de Nioche et Poinsard : éclatement du champ, hétérogénéité des finalités et des objets de l'évaluation, absence de références méthodologiques communes, absence de transfert d'expérience d'un secteur à un autre, etc. L'un des points qu'il nous avait semblé important de souligner était le caractère trop peu formalisé des démarches d'évaluation : "La cohérence des différents éléments structurels qui caractérisent un projet d'évaluation (finalités, questionnement, dispositif, méthodes) est en général peu explicite". Ce flou dans la démarche fait en effet disparaître la spécificité de l'évaluation : "Pratiquée dans le contexte du contrôle, l'évaluation désigne parfois un simple recueil de constats et d'observations assortis de jugements à caractère intuitif sur les résultats et les objectifs de la politique. Dans le contexte des études-recherche, l'évaluation se réduit trop souvent à une recherche sur certains aspects d'une politique à partir d'un questionnement sans rapport direct avec les préoccupations des acteurs et des décideurs " (pp. 31-32).

En positif, cependant, nous avons observé la volonté affichée par les corps d'inspection et la Cour des comptes de mieux identifier l'évaluation comme une pratique distincte du contrôle, nécessitant des procédures et des méthodes spécifiques : " Les corps d'inspection et de contrôle ont compris l'intérêt de mettre en œuvre, directement ou en sous-traitance, des méthodes (enquêtes, statistiques, monographies,...) qui ne relèvent normalement pas de leur métier ". Avec le recul du temps, je ne suis pas sûr que ces bonnes intentions aient été suivies d'effet, sauf peut-être dans le cas de l'IGAS.

En 1995, un rapport du Plan sur le fonctionnement du dispositif interministériel, rédigé par Nicolas Tenzer, brosse un rapide tableau de la situation de l'évaluation dans l'administration. Quelques-uns des problèmes relevés dans les bilans précédents sont de nouveau pointés : diversité des acceptions de l'évaluation, hétérogénéité méthodologique et faible impact sur la décision publique. " L'évaluation étant souvent considérée – à tort – comme une forme particulière d'étude, les effets

sur la décision publique sont souvent indirects. Rares sont les cas où une évaluation est décidée et menée à bien parce qu'on envisage de modifier une politique publique " (37). Le rapport contient toutefois une notation plus optimiste sur les progrès de la culture de l'évaluation " On note aujourd'hui une réelle appropriation des concepts de base de l'évaluation et une meilleure compréhension de la place relative des différents types de démarche et de méthode ".

### ***I-3) Le bilan de la procédure interministérielle***

Je me limiterai sur ce point à quelques éléments factuels. Le comité interministériel de l'évaluation s'est réuni à trois reprises (juillet 1990, mars 1991, mars 1993). Après cette date, les évaluations qui ont été lancées l'ont été selon une procédure allégée (décision du cabinet du Premier ministre). L'une des dispositions essentielles du décret de 90, la délibération du Comité interministériel sur les suites à donner aux évaluations, est tout simplement restée lettre morte.

Sur les vingt-trois projets d'évaluation lancés dans le cadre de la procédure de 1990, seize sont actuellement terminés ou en voie de l'être. Parmi les opérations terminées, on trouve douze évaluations décidées par le Comité interministériel de l'évaluation :

- L'impact du développement de l'informatique sur l'efficacité de l'administration (1992)
- La politique de réhabilitation du logement social (1993)
- L'accueil des populations défavorisées dans certains services publics (1993)
- Les politiques d'insertion sociale des jeunes en difficulté (1993)
- La politique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant (1994)
- La protection des zones humides (1994)
- La politique sociale et culturelle en faveur des agents de l'Etat (1995)
- La loi quinquennale pour l'emploi (1996)
- La prévention des risques naturels majeurs (1997)
- La politique de maîtrise de l'énergie (1997)
- La politique de la montagne (1998)
- La loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite "Loi Evin").

•

Et quatre évaluations décidées par le Conseil économique et social :

- Les aides au logement (1993)
- La politique d'aide à la localisation des activités dans les zones de conversion (1994)
- La lutte contre la grande pauvreté (1995)
- Les mesures en faveur des salariés âgés de plus de 55 ans (1996)

•

### ***I-4) Le Club de l'évaluation, un observatoire des pratiques***

Le Club de l'évaluation animé par le Ministère de la Fonction Publique a été créé en 1990 pour favoriser les échanges entre fonctionnaires (principalement parisiens) impliqués dans l'évaluation. Les réunions du Club sont principalement consacrées à la présentation d'évaluations terminées, dont les méthodes et les résultats sont soumis à la discussion des membres. Le Club a tenu 42 séances depuis sa création,

ce qui ouvre une fenêtre intéressante sur l'évolution des pratiques au cours de cette période.

Le nombre de participants à la réunion du Club s'est plutôt accru au cours de la période, mais il reste modeste (entre 10 et 40, pour un fichier de quelques centaines de personnes). Plus préoccupant, le flux des évaluations nationales arrivées à leur terme et susceptibles d'être présentées au cours d'une réunion du Club, après avoir augmenté au début de la décennie, a tendance à stagner depuis trois ans, ce qui transparaît dans l'accroissement du nombre des séances consacrées à des évaluations régionales ou à des expériences étrangères. Cette impression de stagnation est certainement liée à l'assouplissement du dispositif du interministériel jusqu'à sa récente relance, mais elle concerne également l'activité des unités d'évaluation implantées dans les ministères. En revanche, il semble que l'on assiste à un développement récent de l'évaluation dans un certain nombre d'organismes publics autonomes (Ademe, Cnaf...).

### ***I-5) La multiplication des textes méthodologiques***

Au titre des indices positifs, il convient de mentionner la multiplication des guides et autres textes méthodologiques, vecteurs d'une homogénéisation des conceptions de l'évaluation :

- Petit guide de l'évaluation du CSE
- Guide des démarches d'évaluation du Ministère de l'équipement
- Note méthodologique rédigée par le Ministère des Affaires étrangères,
- Guide de l'IGAS
- Chapitre consacré à l'évaluation dans le manuel de vérification de la Cour des comptes ;
- Les cahiers Means (C3E, Commission européenne)
- Mémento sur l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels européens (DATAR).

La lecture de ces guides suggère l'émergence d'un corpus relativement cohérent de concepts et de standards méthodologiques.

## **II Synthèse et Hypothèses**

### ***II-1) Impression générale***

Résumons : après une amorce de développement au début des années 90, l'évaluation marque le pas au niveau national, tout particulièrement dans les administrations centrales. On assiste, certes, à la constitution d'un milieu (ce dont témoignent la rédaction de textes méthodologiques, les activités du Club de l'évaluation et la création de la SFE), mais la dynamique de ce milieu est actuellement tirée par le développement de l'évaluation aux niveaux régional et européen.

### ***II-2) Hypothèses interprétatives***

Les causes de la résistance de l'Etat à l'évaluation sont bien connues :

- faiblesse des pressions externes s'exerçant sur l'administration (de la part du Parlement, des médias et de l'opinion publique) ;
- conception de l'intervention publique qui privilégie la notion de politique sur celle de programme (or, il est plus simple et plus naturel d'évaluer un programme qu'une politique) ;
- mais peut-être le facteur le plus décisif réside t-il dans une configuration spécifiquement française de l'expertise sur l'action publique.

### ***II-3) Une expertise sur l'action publique fragmentée et corporatiste***

Pour expliquer le faible développement de l'évaluation en France, on évoque rituellement le manque de spécialistes bien formés. A y regarder de près, une telle affirmation est sans fondement. L'examen d'un nombre conséquent de travaux d'étude et d'évaluation me conduisent personnellement à la conclusion que les déficiences de l'offre d'expertise ne constituent pas un réel facteur de blocage (2).

Les compétences techniques et méthodologiques nécessaires à l'évaluation existent donc, mais elles sont peu valorisées et mal identifiées en tant que compétences spécifiques. Paradoxalement, cet état de fait résulte moins d'un vide que d'un "trop plein". L'évaluation a d'autant plus de mal à exister que son domaine est déjà investi par des groupes puissants et reconnus qui incarnent d'autres conceptions de l'expertise sur l'action publique.

Il est arrivé que l'on accuse les corps d'inspection et la Cour des comptes de vouloir monopoliser l'évaluation. La vérité est que, dans l'ensemble, ils s'y intéressent trop peu. On pourrait en dire autant d'autres centres d'expertise bien implantés au coeur de l'Etat comme les statisticiens économistes de l'INSEE ou le Conseil d'Etat. Ce qui n'est pas sans conséquence, compte tenu du fait qu'ils possèdent une expertise de fait, difficilement contournable, sur les mécanismes de l'action publique (non sans lien avec le fait qu'une proportion non négligeable de leurs membres a exercé des responsabilités politiques), ainsi qu'une tradition d'indépendance d'esprit qui leur permet d'exercer un quasi-monopole de la critique légitime du fonctionnement de l'Etat. Le rôle des corps de contrôle s'inscrit dans le contexte plus général d'une tradition française qui fait de l'expertise un attribut de l'autorité publique. L'Etat français, à travers ses grandes écoles, ses corps d'ingénieurs, d'économistes et d'inspecteurs, se considère depuis fort longtemps comme un producteur de connaissance sur la société. La lecture de Tocqueville montre que ce trait remonte à l'ancien régime : "Le gouvernement central ne se bornait pas à venir au secours des paysans dans leur misère ; il prétendait leur enseigner l'art de s'enrichir, les y aider et les y forcer au besoin. Dans ce but, il faisait distribuer de temps en temps par ses intendants et ses subdélégués de petits écrits sur l'art agricole, promettait des primes, entretenait à grand frais des pépinières dont il distribuait les produits" (3). On pourrait également rappeler l'expédition de Napoléon en Egypte, entouré de quelques uns des plus grands savants de son époque. Jean Leca a qualifié de "sciences étatiques" cette configuration particulière des rapports entre la connaissance et le pouvoir. Et il a montré de manière à mon avis très convaincante pourquoi cette configuration induit une instrumentalisation politique du savoir contraire à l'idéal régulateur de l'évaluation :

- Les sciences étatiques fondent leur autorité sur le prestige social de l'expertise officielle plus que sur l'explicitation de leurs méthodes : "des causes

sont désignées, des bilans sont dressés, des pratiques sont admonestées, des conseils de réforme sont donnés sans que l'on sache très bien comment cette opération de connaissance a été lancée, comment elle a été instruite, à quel *tempo* et avec qui, sur quels protocoles d'enquête et d'argumentation elle se fonde". (4). On peut faire l'hypothèse que le mode de sélection des élites administratives et politiques, source de confusion latente entre le savoir et le pouvoir, n'est pas pour rien dans ce travers. Ce qui est labellisé par l'Etat bénéficie d'une présomption de crédibilité.

- Elles adoptent de manière insuffisamment critique le regard de l'Etat sur la société : "Les sciences étatiques sont des sciences qui voient la société du point de vue de l'Etat, comme une série de "problèmes" posés à ce dernier, découpés par ses appareils et traités par des normes que les particuliers devraient respecter (...) La société concrète devient un ensemble de "questions" - par exemple, les "questions sociales" - ou un ensemble de secteurs ou d'objets de "politiques" économiques, sociales, urbaines, judiciaires".
- Toujours selon Leca, elles sont "naturellement tournées vers le fonctionnement interne (normes, moyens pratiques, jeux d'acteurs) de l'appareil de l'Etat", plus que vers la compréhension des systèmes sociaux qui constituent les domaines d'application de l'action publique.
- En réaction à cette domination pratique de la science étatique, les sciences sociales académiques ont été marquées par une tradition critique, voire purement dénonciatrice, qui met en avant l'autonomie du pouvoir intellectuel et le refus de toute compromission avec les pouvoirs économique et politique. La recherche évaluative n'a jamais été considérée comme une partie "noble" de l'activité des chercheurs en sciences sociales.

L'une des particularités françaises les plus défavorables à l'évaluation est la tendance à valoriser la dimension personnelle de l'expertise. Il y a quelques mois, un grand journal du soir mettait au crédit du Premier ministre le fait d'avoir demandé 50 rapports à des personnalités depuis sa nomination, et de mettre ainsi les "savants au service de la décision". Dans un cas au moins, on a une illustration frappante de l'avantage comparatif de l'expertise personnalisée sur l'évaluation. En 1996, une évaluation interministérielle sur la politique de l'emploi avait procédé à une synthèse très rigoureuse et approfondie de toutes les études disponibles sur l'impact des baisses de charge sociales sur l'emploi. Les résultats de cette évaluation, quoique raisonnablement clairs et explicites, n'avaient pas eu un grand impact dans la presse. Trois ans plus tard, le Premier ministre confie à Edmond Malinvaud un rapport sur le même sujet, avec, cette fois, un impact social nettement plus important. Commentaire du journal : ce rapport a permis de "présenter comme une solution objective ce qui aurait pu passer pour une recette purement libérale". Les rapports, toujours selon la même source, sont d'un usage politique particulièrement souple : ils "permettent au gouvernement de définir un point d'équilibre, un taux d'acceptation des réformes par les acteurs sociaux" (5).



### **III - Conclusion : pourquoi l'évaluation est appelée à se développer**

En dépit de ce constat pessimiste, on peut penser que l'évaluation est appelée à se développer. Elle semble en effet fournir une réponse à un ensemble de problèmes que l'on peut rassembler autour du concept de " crise de la gouvernance ".

#### **III-1) La Crise de la gouvernance**

Par crise de la gouvernance, on comprend ici les phénomènes suivants :

- *La complexité croissante des problèmes et des attentes sociales.* Il devient de plus en plus difficile de modéliser les contradictions sociales et d'agrèger la demande sociale (sont en cause ici : l'éclatement du monde salarial, qui complique la régulation sociale : exemple, la fragmentation de la culture et des valeurs, l'individualisation des modes de vie...).
- *La complexité croissante des systèmes d'action publique.* La mondialisation, la construction européenne et la décentralisation impliquent une multiplication des actions menées en partenariat. Les problèmes qui se posent à l'action publique relèvent de niveaux géographiques divers, flous et évolutifs. Ce qui impose une reconfiguration permanente de la territorialité des systèmes d'action. Cela se traduit, par exemple, par l'inflation des zonages institués par les politiques publiques (Communauté européenne, Euroland, région, département, communes, zones transfrontalières, districts, syndicats intercommunaux, zonage des Fonds structurels européens ou de la PAT, massifs, ZEP, quartiers DSQ, zones franches, etc.). Chacun de ces niveaux secrète des structures de pouvoir spécifiques, aux statuts politiques diversifiés, qui sont amenées à collaborer dans la définition et la mise en oeuvre de l'action publique. On s'éloigne de plus en plus de la situation dans laquelle un acteur politique dominant, l'Etat, était entièrement souverain à l'intérieur d'un territoire national.
- *La crise du paradigme "balistique" de l'action publique.* Par paradigme "balistique", on entend le fait qu'une action publique vise une cible et définit une trajectoire déterministe pour atteindre cette cible, comme dans le cas d'un tir d'artillerie. Dans le cadre du paradigme balistique, le gouvernement agit en fonction de réponses prévisibles de la société. Exemple : si on réduit les charges sociales, les entreprises vont embaucher, etc. La crise du paradigme balistique est d'abord la conséquence du fait qu'une société complexe est plus imprévisible. Mais cette imprévisibilité résulte également de ce que certains sociologues ont appelé la "réflexivité sociale". Par réflexivité sociale, on entend le fait que des acteurs sociaux plus instruits et mieux informés ont tendance à intégrer une théorisation des effets attendus de cette politique dans leurs réactions aux interventions de la puissance publique. Cette observation est à la base de la théorie économique des "anticipations rationnelles", qui fonde la critique néo-libérale de l'interventionnisme économique.
- *La crise des idéologies et de l'autorité.* Cette crise se manifeste dans la relation gouvernants-gouvernés : On ne fait plus confiance a priori sur la base de valeurs affichées, mais on demande des résultats. Elle se manifeste également au sein des organisations (crise de l'autorité hiérarchique).

#### **III-2) L'évaluation comme réponse pertinente à la crise de la gouvernance**

- L'évaluation peut permettre d'augmenter le degré de rationalité des systèmes d'action face à des réalités complexes. La statistique et les indicateurs économiques n'y suffisent plus : on a besoin de connaissances fines et contextualisées sur les processus sociaux.
- L'évaluation favorise le développement d'une "culture de l'implémentation", attentive aux écarts qui s'introduisent nécessairement entre les intentions, leur mise en pratique, et les effets sociaux qui en découlent.
- Dans la mesure même où elle parvient à échapper à une instrumentalisation trop grossière, l'évaluation peut constituer une ressource politique, utilisable dans certaines circonstances pour renforcer la crédibilité, la légitimité et l'autorité du discours des pouvoirs publics.
- L'évaluation peut contribuer à augmenter la motivation et les compétences des agents publics (en lien notamment avec la culture de l'implémentation).
- Enfin, l'évaluation joue un rôle de médiation, en facilitant les échanges d'information et la coordination d'acteurs autonomes engagés dans une action publique partenariale.

## Notes

- [\(1\)](#) dont les actes ont été publiés sous le titre *L'évaluation des politiques publiques*, éd. Economica 1984.
- [\(2\)](#) dès 1985, on pouvait lire dans un rapport du plan (*Evaluer les politiques publiques*, La Documentation Française 1985) : "Il n'existe pas de goulot d'étranglement technique pour le développement de l'évaluation en France".
- [\(3\)](#) note : Alexis de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, Gallimard 1991, p. 108).
- [\(4\)](#) Jean Leca, "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat", *Revue française d'administration publique* n°66 avril-juin 1993, p. 190.
- [\(5\)](#) *Le Monde* du 15/09/98.

## DISCUSSION

### P. DIEUDONNE (CETE Méditerranée)

**1<sup>ère</sup> question :** malgré les précautions que l'on peut prendre vis-à-vis des destinataires en leur disant que ce n'est pas un contrôle mais une aide à la décision, il y a des situations vraiment difficiles. Plusieurs évaluations sont « planquées » dans des tiroirs parce que le commanditaire qui est une administration, pense que les gens se sentiront directement concernés et réagiront négativement.

**2<sup>ème</sup> question :** Ce qui freine énormément les évaluations c'est le manque de financement parce qu'une évaluation demande du temps et de la disponibilité non seulement de la part des évaluateurs, mais aussi des gens qui participent à la démarche d'évaluation.

### Réponse de B.PERRET

La relation est fréquente entre l'évaluation et le contrôle. Ceci s'explique par le fait qu'en France on a une culture du contrôle qui est très forte. Ce qui est quand même très spécifique à l'administration française, c'est que les grands corps de l'Etat sont des corps de contrôle, c'est à dire que les tâches de contrôle sont considérés comme (il faut réfléchir à ça) les plus nobles : **les gens les mieux payés et les mieux considérés dans l'administration française sont des gens qui réalisent des tâches de contrôle.** La façon dont on se représente les choses, n'est pas anodine quand à la difficulté d'établir une distinction entre l'évaluation et le contrôle. Cela étant, même si on fait de l'évaluation, qui est bien distincte du contrôle, un commanditaire qui passe une commande d'évaluation et qui a été impliqué dans la mise en œuvre ou dans la conception d'une politique, ne peut jamais être sûr que ça ne l'éclaboussera pas, même indirectement ou que ça n'aboutira pas à des remises en cause.

Quant aux questions sur le manque de moyen et de financement, c'est vrai que l'évaluation prend du temps, coûte chère, et il ne faut surtout pas sous estimer le temps nécessaire à sa réalisation, ainsi que le temps qu'elle consomme pour les gens qui participent à des instances d'évaluation. Il y a quand même beaucoup d'argent qui se dépense ici où là pour faire des études à caractère évaluatif ou des évaluations, mais je crois que ça renforce l'idée que l'évaluation doit être ciblée et doit être soigneusement discutée avec le commanditaire, pour qu'on soit sûr que l'argent que l'on dépense à la réalisation d'évaluations soit dépensé utilement, parce que globalement les moyens existent.

### THIERRY DUCREST (CERTU)

Deux questions :

1°) Il me semble, vous avez en partie répondu à la différence entre le contrôle et l'évaluation. Je considère que la Cour des Comptes a réussi à développer une mission d'évaluation, qui en plus **trouve** une audience dans les médias, **fait réagir les citoyens, les médias.** Il serait intéressant peut-être d'avoir votre opinion à ce sujet.

2°) Est ce que vous distinguez bien l'évaluation à priori de l'évaluation à posteriori ? Autant j'imagine aisément qu'un décideur politique ait du mal à apprécier l'évaluation

à posteriori, autant l'évaluation à priori est vraiment une aide à la décision. Quelle est votre expérience là-dessus ?.

### **Réponse de B. PERRET**

1°) Lorsque l'on regarde les rapports de la Cour des Comptes, son vrai savoir faire et d'abord d'ordre juridique et comptable. Quand elle porte des jugements sur l'efficacité, la pertinence, ou la cohérence d'une politique, à mon avis, (j'ai passé 6 mois à la cour des comptes) ce sont des jugements très subjectifs et il y a peu de méthode. En revanche, comme la Cour des Comptes a un grand prestige, comme ses rapports sont souvent bien écrits et comme les gens de la Cour des Comptes ont un certain art pour relever des choses un peu croustillantes, il se trouve que la presse en parle, parce que sa production écrite correspond assez bien à ce qui se vend. Mais de là à dire que ça contribue véritablement à une compréhension en profondeur des politiques publiques et des conditions de leur efficacité, je serais beaucoup plus réservé. Pour tout dire, je suis assez critique.

2°) Sur la question évaluation a priori / a posteriori, évidemment les décideurs sont beaucoup plus demandeurs d'évaluation à priori que d'évaluation à posteriori parce que d'abord ils ne risquent rien, et qu'ensuite ça peut les aider réellement à prendre des décisions et à les annoncer. Des évaluations a priori, il s'en fait beaucoup à la Direction de la Prévision du ministère des finances et dans tout les ministères techniques. La procédure des études d'impacts qui est assez « bidon » à mon avis, mais oblige tout texte soumis au Conseil d'Etat à être assorti d'une étude qui essaie d'anticiper sur les effets économiques, sociaux, juridiques des nouvelles mesures, entre dans cette catégorie

Personnellement, je pense que l'évaluation a priori est beaucoup moins intéressante que l'évaluation a posteriori, quand à ses effets sur la modernisation de l'Etat et sur l'amélioration des politiques publiques, tout simplement parce **qu'elle ne possède pas cette vertu de l'évaluation ex post, ou de l'évaluation concomitante, qui est de s'inscrire dans un processus d'apprentissage collectif.** Je pense que l'évaluation a priori est quand même souvent un exercice en chambre, qui consiste à faire des études à caractère quantitatif, réalisées par un chargé d'études dans son coin. Ce n'est pas inutile évidemment mais personnellement je m'intéresse davantage à l'évaluation ex post, parce que je considère qu'elle a des vertus beaucoup plus larges, pour ce qui concerne l'amélioration du fonctionnement de l'Etat.

Cela étant, quand on regarde la mécanique des Fonds Structurels on est peut être en face de quelque chose qui réconcilie les différents points de vue. C'est à dire que **l'on a une assez bonne articulation entre l'évaluation a priori, l'évaluation concomitante et l'évaluation ex post.** On a vraiment un cycle complet ou l'évaluation ex post du programme qui se termine est réutilisée pour faire une évaluation ex ante des nouveaux programmes mis en œuvre. On commence donc à avoir une espèce de mécanique avec une articulation assez vertueuse entre l'évaluation a priori, l'évaluation a posteriori et l'évaluation à priori.

## **JP MERCIER (CETE de l'OUEST)**

1°) *Je m'interroge sur la diffusion un peu confidentielle des rapports rédigés dans le cadre de l'ancien dispositif qui existait dans les années 90.98. Pourquoi la plupart des rapports ont-ils été publiés uniquement à la Documentation Française qui n'est pas un éditeur grand public.*

2°) *En ce qui concerne le devenir de l'évaluation au sein du ministère de l'Équipement, dans une lettre du Conseil Général des Ponts qui date de 2 à 3 mois, il est dit qu'il faudrait développer la pratique de l'évaluation au sein du Conseil Général des Ponts y compris dans les missions territoriales. Je me pose une question : ne risque-t-on pas d'avoir comme interlocuteur sur l'évaluation les inspecteurs généraux qui nous contrôlent aussi ?*

### **Réponse B. PERRET**

1°) *Les rapports d'évaluation ont été publiés, certains ont quand même été vendus à quelques centaines ou pour certains à quelques milliers d'exemplaires. Il y a eu une diffusion au sein de certains milieux. Je pense par exemple au rapport d'évaluation sur l'informatique administrative, qui a été utilisé dans des séances de formation, dans le milieu des directeurs des directions informatique des services administratifs, ainsi que par des consultants travaillant pour l'administration. Il y a eu quand même à chaque fois des personnes qui se sont emparées de certains rapports d'évaluation. Il est vrai c'est que se sont de gros rapports et que l'on a peut être pas suffisamment travaillé la question des résumés, des « executives summaries » comme disent les anglo-saxons.*

*Cela étant, on a fait des conférences de presse, qui en général n'ont pas eu beaucoup de succès. La presse a quand même beaucoup de mal à s'intéresser à un rapport d'évaluation dès l'instant où les conclusions sont un peu compliquées, dès l'instant où on ne se contente pas de mettre en évidence des dysfonctionnements. Ça dépend aussi du sujet que l'on prend. Il y en a qui ne sont pas forcément vendeur, parce qu'ils sont trop complexes. On a du mal à en tirer des conclusions extrêmement simples.*

2°) *Sur la 2<sup>ème</sup> question, c'est un peu plus délicat, puis que on est en pleine discussion et que je suis moi-même très impliqué dans toutes ces discussions. Je voudrais toutefois dire, qu'il vient de se dérouler une évaluation concernant la mise en œuvre de la sécurité routière dans les DDE qui a été réalisée sur la base d'investigations dans 6 départements. Ces investigations ont été faites par des trinômes comportant un membre de l'inspection générale, un consultant de CETE et un étudiant en sciences sociales.*

*Quant à la question de savoir si un inspecteur peut à la fois inspecter un service et venir faire une évaluation sur le même terrain, c'est un sujet qui donne lieu à des appréciations contradictoires.*

## **R .CLERGEON (CERTU)**

*Parmi les problèmes que vous avez pointés au cours de votre exposé, vous avez en particulier parlé de la durée de l'évaluation en disant que c'était l'un des*

*inconvenients qui faisait que l'on ne l'utilisait peu. N'est ce pas la même chose pour toutes les études préalables a la décision ? On leur reproche en général d'être faites sur la base de données qui sont dépassées au moment où on prend la décision. De même, dans le projet de loi SRU on remet en cause le porter à connaissance ponctuel au moment de la réalisation d'une opération particulière de planification, au profit d'un porter à connaissance continu. **L'évaluation d'une politique publique pour être efficace ne doit-elle pas être continue ?***

### **Réponse de B. PERRET**

*Il y a plusieurs réponses. On peut penser effectivement à une évaluation en continu mais a mon avis il y a un inconvénient. Je suis un peu réticent, ou plutôt sceptique à l'idée d'une évaluation continue, parce que je croie qu'il y a des **risques de routinisation**. L'évaluation pour être approfondie et pour être mobilisatrice, doit correspondre à une opération qui obéit à une motivation particulière, donc je crois qu'une bonne évaluation, **une évaluation approfondie ne peut être qu'une évaluation ponctuelle**, ce qui ne veut pas dire qu'on ne peut pas la refaire régulièrement.*

*J'ai une 2<sup>ème</sup> réponse à votre question. Actuellement, on assiste au **développement d'études de synthèse**. C'est une pratique qui est très courante aux Etats-Unis quand le gouvernement ou une autorité pose une question d'évaluation. Plutôt que de recommencer une évaluation à partir de rien, on essaie d'utiliser systématiquement et de manière critique les évaluations qui ont été faites sur le sujet, d'en faire une synthèse et de regarder si tout ce que l'on a ne permet pas de répondre aux questions. Cette pratique des études de synthèse est également très développée en médecine, où on a souvent des articles, des études, qui sont en fait des compilations critiques d'études faites dans différents lieux, dans différents pays. Quand j'étais au Commissariat Général au Plan, j'avais plaidé pour qu'une synthèse soit faite, aussi bien sur l'évaluation des contrats de plans que sur l'évaluation des contrats de ville, parce qu'il y a quand même beaucoup d'argent qui on été dépensée pour ce faire. **Ne peut-on pas envisager une vraie méta-évaluation ?** C'est la même chose en matière d'aide aux entreprises il suffirait de constituer un groupe d'experts qui récupérerait tous les rapports d'évaluation qui ont été faits aux niveaux régional et national, voir à l'étranger et de leur demander de rédiger en trois mois un rapport de synthèse. C'est parfaitement possible, mais on a rarement le réflexe de faire ce genre de chose.*

### **R. DORMOIS (CETE de l'OUEST)**

*1°) A l'échelle des agglomérations, on voit que **l'action publique se développe souvent à partir de coalition d'intérêts autour de projets**, des coalitions parfois éphémères qui se montent pour « faire des coups ». Or l'évaluation semble supposer une mise en forme de l'action sous forme de programme, ce qui à l'échelle des agglomérations ne paraît pas toujours facile. Est ce que l'action publique urbaine se prête à l'évaluation ?*

*2°) La politique partenariale, c'est aussi une certaine dilution des responsabilités, on a des montages financiers complexes avec beaucoup d'intervenants, est ce que ça*

*ne participe pas à un brouillage de la maîtrise d'ouvrage et pour la commande de l'évaluation publique n'est ce pas un handicap supplémentaire ?*

**Réponse de B. PERRET**

*C'est effectivement un obstacle qui rend l'évaluation plus complexe. Mais en même temps c'est aussi une motivation pour la faire, parce que les acteurs eux-mêmes ont un besoin vital d'échanger des informations et de trouver des occasions de dialoguer et de coordonner un peu mieux leurs représentations, leurs objectifs, leurs initiatives. **Donc l'évaluation est à la fois plus complexe, mais, en même temps, elle apparaît davantage comme une nécessité pour un certain nombre d'acteurs.** C'est le cas au niveau régional ou elle se développe. Mais il est vrai qu'au niveau communal la situation est peut-être un petit peu différente, parce le caractère strictement politique de la mise en place d'un certain nombre de projets peut-être encore plus important.*

## Eléments de lecture des évaluations de la politique de la ville pour les 3èmes C P E R

Jean- François Marrens

Chargé de mission « évaluation » à la Délégation interministérielle à la ville

A la DIV, pour accompagner une politique d'évaluation plutôt que pour émettre des prescriptions, même si un projet de circulaire-cadre sur l'évaluation des contrats villes est à l'heure actuelle à la signature<sup>1</sup>. Cette circulaire viendra compléter la circulaire du 1er ministre sur l'évaluation du 25 Août.

### Quel bilan peut on faire de l'évaluation de la politique de la ville entre 1994 et 1999 ?

C'est une question complexe, parce qu'il n'y a pas eu d'évaluation des évaluations. D'une part, on a senti un certain relâchement au niveau national, lors de la 3<sup>ème</sup> générations des contrats de plans Etat/Région après la publication d'un dossier-ressources sur l'évaluation des contrats de ville (septembre 1995). Il n'y a pas eu d'instance nationale de la politique de la ville<sup>2</sup>, il n'y a pas eu non plus véritablement de programme national d'évaluation<sup>3</sup> et enfin, sur ce qui a été réellement fait au niveau local, la DIV n'a pas systématiquement organisé le traitement des remontées d'informations, le seul dispositif officiel étant celui de l'évaluation des CPER.

Il y a eu quelques évaluations régionales, de qualité variable<sup>4</sup>. La pertinence n'en était pas toujours évidente, puisqu'on n'a pas toujours de réelle politique régionale de la ville, ce qui est quand même une première objection forte à la pertinence des évaluations régionales systématiques. **Nous préconisons l'évaluation de chaque contrat de ville, mais nous n'encourageons - ni ne dissuadons à vrai dire – pas les évaluations régionales.**

---

<sup>1</sup> Cette circulaire a été signée le 13/11/2000.

<sup>2</sup> Même si la définition du Pacte de Relance pour la Ville a joué un rôle de réévaluation politique de la politique de la ville.

<sup>3</sup> Quelques travaux à caractère « national » ont cependant été entrepris, le plus souvent à usage interne à la DIV.

<sup>4</sup> On notera toutefois que les évaluations régionales de qualité ont souvent aidé à structurer des démarches d'évaluation infra-régionales. On retiendra surtout que le seul dispositif d'évaluation structuré a concerné la région Ile de France (elle a la particularité de « fonctionner » comme *une* agglomération).



De fait, l'échelon régional a un rôle extrêmement important à jouer pour la préparation, la formation et l'accompagnement des évaluations, ce qui ressort d'une dimension tout à fait différente<sup>5</sup>.

### **L'incidence des évaluations sur les volets évaluation des contrats de ville**

Aujourd'hui on a 150 contrats de ville qui sont arrivés, signés, à la délégation interministérielle de la ville. Qu'y a-t-il dans les volets évaluation des contrats de ville ? On pourrait se demander ce qui c'est vraiment passé pendant cette 3<sup>ème</sup> génération des contrats plans Etat/Région pour qu'on en arrive, dans environ les ¾ des cas à écrire qu'on va mettre en place des tableaux de bord et des indicateurs. Le plus souvent d'ailleurs il s'agit d'indicateurs de situations et d'indicateurs d'environnement. C'est dire qu'aucune réflexion n'a été menée sur l'imputabilité du changement qui va affecter cet indicateur par rapport à l'action qui est mise en œuvre. Il n'y a aucune réflexion là-dessus seulement des tableaux de bord, des indicateurs, au mieux une cartographie, souvent avec des éléments qui viennent de 1990. Il semble convenu de dire que c'est le chef de projet qui va mener l'évaluation. Il est donc censé mettre en œuvre une politique, la traduire en programmes, et puis en fin de compte l'évaluer.

Je crois que l'hypothèse malgré tout la plus plausible (qui va dans le sens des craintes de B. Perret sur la question de l'intérêt du niveau local pour l'évaluation), c'est que l'Etat tient la plume quand il s'agit de rédiger les volets évaluations contrats de ville. On retrouve déclinées les mêmes choses dans l'ensemble des contrats de ville d'un département, avec exactement les mêmes phrases, le même vocabulaire. Sur 22 régions, seuls trois contrats de ville ou départements sortent un peu du lot, avec un discours un peu plus affermi sur l'évaluation.

On voit aussi qu'il y a un problème de mémoire de l'Etat. En rejoignant B. Perret, **si on prend comme hypothèse que finalement un des aspects déterminant de l'évaluation, de son efficacité, se trouve dans le fait d'enclencher un processus d'apprentissage collectif on se rend bien compte que ce n'est pas le rapport qui compte.** Ce n'est vraiment pas le rapport, c'est effectivement la participation, l'implication de l'instance et des personnes qui suivent et participent à l'évaluation, l'implication des consultants qui comptent.

### **Evaluation, ou assistance technique à la maîtrise d'ouvrage ?**

L'évaluation peut être ce moment collectif, qui doit favoriser une démarche d'apprentissage ; cela amène d'ailleurs une autre difficulté, c'est qu'à ce moment, **on glisse imperceptiblement vers de l'assistance technique.**

C'est dire qu'en forçant un peu le trait, l'évaluation de type européen est massivement de l'assistance technique au suivi de programmes mais n'est très peu de l'évaluation au sens où on l'entend en France : **dans notre schéma c'est l'instance qui évalue.** Et là il y a une confusion, parce que dans la plupart des dispositifs d'évaluations locaux que j'ai pu observer, **de fait c'était l'évaluateur qui**

---

<sup>5</sup> Qui correspond mieux à l'appellation souvent utilisée : «évaluation de la politique de la ville à l'échelle régionale ». En revanche, le rôle régional en matière de répartition des crédits, tout comme sa faculté à animer la politique de la ville ou à impulser des programmes vers le local relève évidemment de chaque évaluation locale.

**évaluait.** Pour le comité de pilotage de l'évaluation, ce n'est pas son affaire, il ne veut pas s'en mêler, il ne portera pas de jugement. Mais de fait, c'est le chargé de l'évaluation qui va évaluer : il devient évaluateur. On a un glissement : l'instance, ou plutôt le comité de pilotage dans la plupart des cas, devient un groupe projet et de suivi de l'évaluation. Pour les évaluations de contrats de plans Etat/Région, **ce groupe de projet et de suivi n'est pas composé de personnes décisionnaires : il est composé de techniciens.** Pour le coup ils s'approprient souvent la démarche d'évaluation, s'intéressent, participent, posent des questions, débattent. Mais au moment où le rapport est remis... et bien là, il n'a plus vraiment de rôle parce qu'ils ne sont pas décisionnaires, donc ils ne s'attribuent pas le rôle de l'instance ; ils ne font pas le travail de traduction. **Le chargé d'évaluation est finalement à côté de son métier, dans notre conception où l'instance est chargée d'évaluer.** Quand on regarde les évaluations qui nous ont été adressées, il y a une vraie question qui se pose, parce que c'est l'instance décisionnaire qui pose les questions d'évaluation, on a là un premier biais du fait que les commanditaires d'évaluation sont plus en attente d'un retour sur l'offre institutionnelle que sur l'efficacité des actions entreprises. Vous avez en fait plusieurs glissements de ce type, les associations le disent très bien. Quand on parle aux associations de la politique de la ville, ils disent : « l'évaluation c'est pour l'Etat : c'est lui qui évalue, qui paie l'évaluation, il pose les questions d'évaluation et saura quoi faire au vu du rapport d'évaluation ».

### **Evaluation de chaque action et du projet global : la transformation du quotidien des populations au point de départ de l'évaluation**

La politique de la ville est une politique publique complexe qui interpelle beaucoup de champs, qui concerne différents territoires et il y a une espèce de doute sur la capacité de l'évaluation à pouvoir vraiment rendre compte de l'efficacité de cette politique. **Alors les évaluateurs se disent : on ne va pas se noyer dans toute cette masse, prenons des « actions clés »** (c'était d'une certaine manière la doctrine de l'évaluation lors de la 3<sup>ème</sup> générations des contrats plan Etat/Région dans le guide sur l'évaluation des contrats ville déjà cité). Avec cette logique d'« actions clés », on partait de certaines actions, ou on partait du générique du programme puis on descendait vers ces actions clés, et on essayait de voir si le partenariat avait bien marché<sup>6</sup>. **Cela amenait à poser des questions certes intéressantes mais qui faisaient totalement l'économie de l'efficacité de la politique de la ville.**

Le premier principe auquel nous tenons à la délégation interministérielle de la ville pour cette génération des contrats de ville, c'est que, d'une part **l'évaluation devra concerner chaque contrat de ville, et d'autre part elle devra essayer d'apprécier l'efficacité des actions mise en œuvre, l'objectif étant de savoir si la politique de la ville transforme le quotidien des habitants ou pas.** Et si elle le transforme comment ? Ensuite les évaluateurs pourront remonter vers les politiques mais ça c'est une orientation claire : on part de l'efficacité des actions, on est plus sur le schéma des actions clés, et là ça pose une question de méthode, celle de l'articulation entre ce qu'on appelle un peu bizarrement d'ailleurs évaluation interne et l'évaluation externe.

---

<sup>6</sup> Certains bureaux d'étude ont parlé d' « effets institutionnels ».

Donc première hypothèse : l'évaluation pertinente c'est celle des contrats de villes, et ce que l'on doit viser est la transformation par le contrat de ville du quotidien des habitants ; on voit immédiatement que cela a quelques implications sur le pilotage. La question du pilotage du projet comme de l'évaluation se trouve posée et en même temps celle de la définition de l'objet à évaluer.

La question de l'évaluabilité est évidemment centrale. Jacques ION avait fait un texte assez intéressant, il y a quelques années où il parlait, de la « construction sociale de l'évaluable ». **Il y a en effet un moment extrêmement important qui est de dire : Pourquoi on évalue ? Qu'est ce qu'on évalue ?** Je crois que B. Perret l'a assez bien dit : la démarche d'évaluation c'est une quête de rationalisation et de légitimation. Cela peut se décliner de diverses manières. Le contrat de ville peut représenter un ensemble impressionnant d'actions, c'est un vrai catalogue de la Samaritaine. Nous semblons encore dans l'ingénierie de ces contrats, y compris dans la nouvelle génération, on retrouve dans la convention cadre de grands objectifs : favoriser la cohésion sociale, etc. Ensuite, on a effectivement des conventions thématiques, ou on a un programme qui va se décliner sur l'ensemble de l'agglomération, et puis on a des conventions territoriales qui vont décliner les objectifs par territoire.

### **Une politique partenariale complexe est-elle évaluable ?**

**Il y a là un vrai problème : comment passer d'un catalogue de la Samaritaine, à quelque chose d'évaluable ?** Je voudrais revenir sur la circulaire du 1<sup>er</sup> ministre du 25 Août : la posture de cette circulaire est assez claire sur la question. Elle dit le contrat plan Etat/Région, tout comme le contrat de ville, ou le contrat d'agglomération sont inévaluables en tant que tels. Elle dit par la suite qu'il faut tronçonner le contrat en programmes qui seront évaluable.

1<sup>ère</sup> réaction : cela pose un problème de fond, qui est le suivant **est ce qu'on ne perd pas quelque chose quand on réduit une politique à un ensemble de programmes ?** . Au fond est ce que l'acte politique - quand le Préfet et le Maire disent : je signe un contrat de ville parce que ces quartiers là sont des quartiers ségrégués sont des quartiers exclus- est ce que finalement, il n'y a pas un acte politique de fond qui doit quand même sous-tendre l'ensemble de l'évaluation. Transformer un contrat de ville qui est quand même un acte politique extrêmement fort, en un ensemble de programmes objectivés (*i. e.* traduits en indicateurs) amène pour le coup à faire disparaître cette dimension politique.

2<sup>ème</sup> réaction, c'est de se dire qu'on est tout de même dans le vrai avec cette démarche : en effet comment évaluer la cohésion sociale c'est un peu large à évaluer. Le catalogue de la Samaritaine n'est pas très intéressant à évaluer, mais c'est possible.

Ce que nous demandons à chaque contrat de ville, et dans la période immédiate qui s'étale jusqu'à la fin de l'année, voir au printemps, c'est de **prendre ces contrats de ville et d'en avoir une lecture stratégique**. Ce que font d'habitude les « évaluateurs » quand ils partent d'un contrat de ville, ils le transforment en axes stratégiques dans l'espace (les conventions territoriales) et dans le temps (il y a également une temporalité différente de certaines actions quand on voit par exemple la temporalité des projets urbains et la temporalité des projets sociaux).

Donc, première tâche pour le comité de pilotage de l'évaluation : avoir une lecture stratégique de son contrat de ville et ne retenir les 3 éléments ou 4 éléments stratégiques du contrat. Ensuite, ne va pas poser des questions trop molles pour qu'effectivement le consensus domine, il faut poser des questions claires sur quelques éléments de stratégie.

## **Pilotage des évaluations**

Pour ce faire nous ferons 2 recommandations.

1°) Que le comité de pilotage de l'évaluation, outre tous les représentants de la maîtrise d'ouvrage, **fassent appel à une assistance technique** pour les aider. Et nous sommes prêts à financer en partie cette assistance technique à l'**initialisation du processus évaluatif**.

2°) **Les comités de pilotage d'évaluation doivent s'ouvrir**, parce qu'il y a là une relation un petit peu « incestueuse » entre l'expertise et la commande. Finalement les maîtres d'ouvrage en même temps qu'ils commandent l'évaluation, sont censés poser des questions, et ils payent l'évaluation ce qui n'est pas neutre évidemment dans leur relation à l'évaluateur. C'est une démarche qui nécessite de faire participer dans les comités de pilotage d'évaluation des gens de l'extérieur pour avoir un regard extérieur et en même temps pour faire une médiation entre les différents partenaires. Cet aspect de médiation devient de plus en plus important dans les évaluations d'une politique partenariale.

En effet, on a une relation qui amène les consultants un peu trop souvent à s'auto censurer assez fortement, et ils ne disent plus aux commanditaires que ce qu'ils sont capables d'entendre. D'un point de vue technique il y a là une difficulté, si l'on n'est pas capables de poser les problèmes ce n'est pas la peine de faire une évaluation : on fait de la formation, de l'assistance technique mais pas de l'évaluation. Donc, pour sortir un peu de ce tête à tête, **on demande à ce qu'il ait des associations du contrat ville qui soient présentes dans le comité de pilotage**, des associations du contrat de ville devront donc impérativement être comprise dans le comité de pilotage de l'évaluation, **et également des personnalités qualifiés, on peut penser à des habitants qui détiennent une mémoire importante sur leur quartier, des scientifiques, des personnalités socioprofessionnelles, etc.** L'objectif est de sortir de cette évaluation de type managérial qui est complètement sur-déterminée par la composition du comité de pilotage et par la façon dont il conçoit la commande. Les associations auront certainement des choses à dire pour qu'effectivement la question de la transformation du quotidien des habitants soit bel et bien au cœur de l'évaluation. On peut leur faire confiance. La participation de la société civile dans les évaluations n'en est quand même encore qu'au début,

## **Evaluations internes et externe**

Pour arriver à aller au cœur de ce que nous cherchons à faire dans cette stratégie d'évaluation, c'est **qu'il faut qu'il y ait une évaluation, interne rigoureuse de la part de chacun des partenaires.**

Qu'ont fait les évaluateurs lors de la 3<sup>ème</sup> génération des contrats plan Etat/Région ? Ils ont passé leur temps à reconstituer la mémoire de la politique, à saisir des systèmes d'indicateurs... parce qu'on leur demandait de le faire, tout en soulignant

qu'il était peu pertinent de saisir des systèmes d'indicateurs (notamment pour les évaluations intermédiaires ou en fin de parcours), parce qu'il est difficile de saisir rétrospectivement des indicateurs. Cela faisait partie de la commande : aujourd'hui, en France, évaluation = indicateurs.

Ensuite il importe de construire des systèmes d'indicateurs, créer un système de monitoring physico-financiers. Il y a de quoi être choqué par la qualité du suivi de nos politiques et programmes en France. L'évaluation, ce n'est pas du contrôle de gestion, même s'il est nécessaire d'avoir le tableau physico-financier, l'évaluation ce n'est pas seulement une question d'indicateurs même si ce sont des éléments indispensables à l'évaluation.

Donc, il va falloir « mettre le paquet » sur la formation à l'évaluation interne ; il va falloir recourir à de l'assistance technique pour qu'effectivement chaque partenaire montre beaucoup plus de rigueur dans le suivi de ses programmes. Il est hors de question que l'évaluateur s'occupe de problèmes de suivi, s'occupe de questions d'analyses physico-financières ou du contrôle de gestion,

J'espère qu'il y en a, parmi vous, qui ont vu le logiciel POLIVILLE qui a été expérimenté à Marseille, pour faire du contrôle de gestion en matière de politique de la ville : c'est vraiment remarquable. A partir de là, on peut poser des questions d'évaluation vraiment pertinentes : quand on sait combien d'actions ont été financées sur un quartier, sur un thème et qu'on croise ça avec la stratégie on voit poindre des questions d'évaluation. (Il va falloir une articulation très forte entre ces démarches, et pour moi, l'évaluation n'est que l'évaluation externe. Le reste c'est de la conduite de programme, de l'ingénierie de politique publique, mais ce n'est pas de l'évaluation. Y compris ce qu'on attend en matière d'évaluation européenne, pour moi c'est purement du suivi de programme.)

## Rationalisations et légitimations

On revient un peu sur deux fondamentaux de la période de l'ère Rocard dont parlait B. Perret, pour nous ce qui fonde la démarche évaluative c'est vraiment **l'exigence scientifique d'une part et exigence démocratique d'autre part**, et c'est simplement dans l'articulation de ces deux dimensions que nous pouvons parler d'une évaluation. **Ce qui veut dire, que pour vraiment évaluer la transformation du quotidien des habitants, il va falloir énormément de démarches de terrain, notamment au moment initial.** Je pense que les contrats de ville ont une vocation (parfois inavouée) à opérer une transformation des pratiques sociales dans des espaces urbains bien référencés. On parle de transformer l'image. Donc si on n'a pas un état des lieux initial des pratiques sociales dans l'espace urbain, je vois mal comment on va évaluer le cœur de cible de ce contrat de ville. Cela semble vraiment flagrant pour les GPV. Il faudra bien être clair sur ce qu'on veut savoir, sur ce qu'on veut transformer<sup>7</sup>. Si on ne le définit pas de façon claire, si on ne se donne pas les moyens en envoyant des sociologues dans les quartiers ou un ethnologue pour faire le point et qui s'articulent avec d'autres missions de réflexion et d'études on aura du mal à évaluer quelque chose. Parce qu'on est sur des objets complexes qui demandent beaucoup d'attention et de réflexion méthodologique ainsi qu'une énorme réflexion sur les compétences à utiliser en évaluation.

---

<sup>7</sup> Trop souvent, la question des moyens (la transformation de l'action publique) se substitue à la question des fins (la transformation du quotidien des citoyens).

Même si évidemment nous sommes partisans des évaluations régulières pour se caler sur la circulaire du 1<sup>er</sup> ministre, nous souhaitons que le dispositif d'évaluation articule évaluation « en continu » (évaluations internes) et évaluation externe (avec deux temps forts à mi-plan et en fin de plan). Donc, deux moments d'assez forte intensité et pour le reste il peut y avoir effectivement des évaluations régulières qui peuvent être thématiques, par exemple il y aura les évaluations des contrats éducatifs locaux, des contrats locaux de sécurité, d'évaluation du GPV en tant que tel. Et là il faut que l'instance d'évaluation du contrat de ville se donne les moyens d'appréhender la globalité, apprécie la réussite, du contrat de ville, ce qui implique une ingénierie autour de l'instance qui n'est pas neutre. Nous sommes prêts à financer une assistance technique pour avoir cette lecture stratégique des contrats de ville, pour bien programmer, anticiper et planifier, et puis déterminer effectivement quelle sera la participation financière des maîtres d'ouvrage pour assurer le dispositif d'évaluation. Autre élément prescriptif, on demandera au préfet les compositions (nominales) de chaque comité de pilotage d'évaluation pour qu'on voit s'il y a des associations et des personnalités qualifiés.

Nous sommes prêts à financer cette assistance technique mais il va falloir que les gens prévoient l'argent qui va être utilisé pour l'évaluation. **L'évaluation est un moment qui doit approfondir le partenariat, il faut donc qu'elle soit menée partenarialement.**

### **Démocratie évaluative ?**

Maintenant je voudrais terminer sur les enjeux démocratiques. Cette exigence démocratique se décline de plusieurs façons. La première c'est qu'effectivement les habitants détiennent des savoirs évaluatifs extrêmement importants. Pour comprendre leur quotidien ils sont quand même relativement bien placés. **L'expression et la prise en compte des habitants dans l'évaluation nous paraît complètement impérative.** Et je dirais que pour ce qui est de la méthode participative, les habitants devront être pris en compte et s'exprimer dans les comités d'évaluation. Ce n'est pas neutre du point de vue méthodologique. En terme de coût, personne n'aura les moyens de payer des consultants pour aller sur le terrain à la hauteur de ce que nous attendons pour apprécier la transformation du quotidien des habitants. La Déléguée souhaite aussi une beaucoup plus forte mobilisation des réseaux et des laboratoires universitaires, une articulation entre recherche et bureaux d'études pour mener à bien les évaluations. Il n'y a pas eu jusqu'à présent de vraie réflexion sociologique, ni urbanistique, ni pour le coup proprement évaluative.

**Il y a un 2<sup>ème</sup> moment qui nous paraît extrêmement important c'est le débat public.** La mise en débat des résultats de l'évaluation pose la question de la restitution de l'évaluation. Un rapport d'évaluation est, particulièrement bon, quand il est complet, qu'il est nuancé, qu'il relativise mais qu'en même temps qu'il fait jaillir des vrais débats. Mais, plus le rapport est intéressant, moins c'est un objet de débat pour des non-spécialistes. Là il y a un vrai problème, ce n'est pas en distribuant ces rapports d'évaluation – et, j'insiste, plus ils sont bons, plus c'est vrai - qu'on va créer des débats publics. Par ailleurs, un rapport d'évaluation n'est jamais un objet de débat public en tant que tel, et donc **il faudra se poser des questions sur la manière dont on passe du rapport d'évaluation à un objet de débat public.**

On sera prêt à faire un effort financier et va poser la question de la *traduction* de ces rapports. Je crois que l'on peut parler de ce concept de traduction. De traduction des rapports pour en faire un objet de débat. Je peux vous dire que c'est une volonté, mais il va falloir beaucoup réfléchir sur comment ne pas perdre trop en ligne pour passer de ce rapport extrêmement foisonnant, ambigu et intéressant à un objet de débat mais qui ne trahisse pas la richesse et la complexité de ce rapport d'évaluation. Il faut le faire, y compris sous des formes un peu curieuses, moi je pense beaucoup à la vidéo parce qu'on a des quartiers où effectivement il y a des habitants qui ne parlent pas vraiment français, et ils ne lisent pas vraiment le français. Cela ne se fera peut être pas partout, mais il y a certains quartiers où il me semble qu'on ne pourra pas y échapper. Je crois que cela a été utilisé d'ailleurs, comme support dans l'évaluation de la réhabilitation du logement social, où il s'agissait d'avoir le point de vue des jeunes sur l'opération de réhabilitation.

**L'enjeu est de créer un débat dans les quartiers, mais également dans les médias locaux.** (Il y a une espèce de vogue pour le « concept » de « gouvernance », à tel point que certains ont pu parler récemment des « gogos de la gouvernance »<sup>8</sup>.) La déléguée tient énormément à ce qu'il y ai un débat dans les médias autour des résultats des évaluations. (Plus tard, sur des programmes d'évaluation à l'échelle nationale, ce sera la même logique la presse sera invitée à la restitution des rapports d'évaluation.) Je crois qu'il y a là un moment où on veut mettre les résultats de l'évaluation dans l'espace public local, micro local dans le quartier, et dans l'espace public de l'agglomération, car il y a des questions de développement solidaire qui doivent être mises dans l'espace public local.

Alors, il reste quand même une dernière question liée à cela : dans un débat, en général, on débat pour quelque chose ! Donc il y a une vraie question du lien entre la décision finale et ces débats. Est ce qu'on mettra en œuvre des processus délibératifs ou pas ? Comment va s'organiser finalement l'articulation entre ces débats locaux, et les conclusions qui seront apportées par les décideurs ? Parce que les décisions relèvent bien évidemment de leur responsabilité. Donc il va falloir qu'on y réfléchisse ensemble. On a jusqu'à 2006. Ce n'est pas beaucoup.

---

<sup>8</sup> Jean-Gustave Padioleau dans un article publié dans Libération.

## DISCUSSION

### P. DIEUDONNE (CETE Méditerranée)

1<sup>ère</sup> observation : Vous avez parlé d'une lecture stratégique dans les contrats de ville, justement, je pense que c'est un manque. A chaque nouveau contrat de plan, il manque quelque chose, **on passe des grandes orientations à un programme d'action**. Il manque le diagnostic, la réflexion stratégique pour en arriver aux objectifs. Si cette phase n'a pas été faite avant la signature du contrat de plan, est-ce une bonne chose de la refaire après?

La 2<sup>ème</sup> observation est peut-être liée à la situation particulière en Provence Alpes Côte d'Azur, où le Conseil Régional a toujours participé d'une manière ou d'une autre à la politique de la ville. Peut-on ignorer un partenaire aussi important de cette politique ?

### Réponse de JF MARRENS

Sauf en Ile de France, il n'y a pas de politique régionale de la ville. Ça n'a pas de sens ! Il y a des contrats de ville. Je vais prendre en exemple l'évaluation la plus ratée de toute la politique de la ville ; celle qui a été réalisée en Poitou Charentes. Ça été une catastrophe, pourquoi ? Parce que le postulat de base de cette évaluation était que le préfet de département et le maire n'étaient que les opérateurs d'une politique régionale. D'autre part, l'évaluateur ne connaissait pas la politique de la ville. Cette situation suscite un débat : peut-on évoluer la politique de la ville sans être un expert de cette politique, ou en étant seulement un expert en évaluation ? Dans ce cas on a eu une démonstration éclatante que ce n'était pas possible.

Ils ont effectivement tout fait pour transformer ça en programmes. Il y a eu une lecture méthodologique qui a consisté en une espèce de super analyse du contenu pour sortir de tous les documents, tout ce qui pouvait ressembler à un objectif. Ce fut assez intéressant comme exercice sur l'évaluabilité, mais le postulat de base était complètement faux.

Il y a des discussions au niveau régional entre tous les services pour aboutir à un document d'orientation. Il y a donc bien des objectifs de définis à ce niveau. Seulement sur le terrain on voit qu'entre les objectifs nationaux et régionaux il y a une déperdition et au niveau des communes, on a encore d'autres objectifs qui peuvent être en contradiction avec ceux des autres niveaux. **En résumé, de mon point de vue, 1°) Il n'y a pas de politique nationale de la ville 2°) Il n'y a pas de politique régionale de la ville 3°) Il y a des contrats de ville.**

Qu'est ce qui est intéressant aujourd'hui dans les contrats de ville du 12<sup>ème</sup> plan, ce ne sont pas les conventions thématiques, mais les conventions territoriales, parce qu'elles déclinent des objectifs et des priorités par quartiers ou par secteurs urbains. Là, il y a matière à évaluer.

Simplement, il peut y avoir un intérêt à réaliser une étude de synthèse thématique afin d'avoir une réflexion au niveau régional, qui irrigue de façon descendante ces évaluations locales.



*Par ailleurs, les élus n'aiment pas vraiment les études, ils préfèrent de l'action et couper du ruban comme on dit vulgairement. Dans les communes vu la proximité des habitants, il y a quand même des enjeux qui sont pas toujours faciles à faire accepter. Il faut éviter certaines confusions. La politique nationale de la ville n'a évidemment pas le même sens à Castre, à Mazamet, ou Aurillac !*

### **J-P MERCIER (CETE de l'Ouest)**

1<sup>ère</sup> question. Je voudrais réagir sur le niveau régional. Dans le cadre d'une évaluation ne peut-on pas chercher à savoir comment les sites ont été choisis ? Comment la répartition des crédits est faite au niveau régional ? Suivant quelles clés de répartition ? Ne peut-on pas s'interroger sur ces clés. ? Est ce qu'on ne peut pas évaluer les objectifs régionaux qui sont peut-être flous ? Je me permets d'ajouter aussi, que c'est au niveau régional que l'évaluation se développe le plus.

2<sup>ème</sup> question *La circulaire n'arrive t-elle pas trop tard ? Actuellement dans les conventions d'applications des dispositifs sont prévus de plus ou moins bonne qualité et qui ont été négociés au niveau local dans le cadre des conventions signées. Va t-il être possible de remettre en cause leur contenu ? de les renégocier avec les élus ?*

3<sup>ème</sup> question *Dans une petite ville, le comité de pilotage de l'évaluation et du contrat de ville sont souvent les mêmes ? Va t-il être possible maintenant de tout remettre en cause ?*

### **Réponse de JF MARRENS**

1<sup>ère</sup> question *Evaluer le financement c'est intéressant. Ce n'est pas notre priorité. On ne peut pas avoir 36 priorités. On en a une, c'est **l'évaluation de chaque contrat de ville. Une attention très nette doit être portée sur le cœur de l'évaluation, le contrat de ville et la transformation du quotidien des habitants.** En quoi est-ce imputable au contrat de ville ? On voudrait qu'il y ait une réflexion évaluative au niveau des chaque agglomération concernée par un contrat de ville, en intercommunalité. C'est donc une question de priorité.*

2<sup>ème</sup> question. *Effectivement ça vient un peu tard, la moitié des contrats de ville arrivés, un peu plus de la moitié. Plus d'une centaine ne sont donc toujours pas signés, ce qui nourri d'ailleurs des inquiétudes beaucoup plus graves. Si en 2001, ils ne sont toujours pas signés, que se passera-t-il ? Ceci étant, des choses ont été décidées au niveau local, et l'idée est de partir de ce qui a été décidé et de le faire évoluer vers ce que nous souhaitons.*

3<sup>ème</sup> question *Que le comité de pilotage des contrats de ville soit le même que le comité de pilotage de l'évaluation, cela ne me dérange pas ; au contraire, **à la seule condition qu'il y ait une ouverture à des gens extérieurs à la maîtrise d'ouvrage.***

### **J.P BIRCHEN (CERTU)**

*Vous parlez d'apprécier les transformations du quotidien des habitants. Avez-vous des exemples d'évaluations qui ont pris en compte ces transformations, avec des*

méthodologies qui ne réclamaient pas des millions de francs et des moyens très conséquents ?

### **Réponse de JF MARENS**

1°) Il y a peu d'exemples. On a pas vraiment de système de suivis de cohorte sur des dizaines d'années comme ils en existe aux Etats-Unis. On a pas mis en place ce type d'ingénierie . Là où l'on s'en est approché le plus, c'est lorsque dans l'évaluation d'un contrat de ville, on a pu se servir d'une démarche d'auto-évaluation qui avait été menée par une association, qui se débrouillait pour rendre compte, pour légitimer et rationaliser sa propre action. Donc, quand on a eu des partenaires qui ont fait un bon suivi et qui se sont préoccupés vraiment du sens de leur pratique. L'évaluateur a pu tester certaines choses, mais la plupart du temps il dépendait de la mémoire des gens. Toutefois, ce n'est pas parce que les méthodes ne sont pas quantitatives qu'elles ne sont pas rigoureuses.

2°) Je m'interroge beaucoup sur les compétences à mobiliser en évaluation. Je ne suis pas persuadé qu'on ait besoin d'un corps de métier d'évaluateurs. Je pense que c'est une question un peu complexe.

Je me dit, est-ce que c'est la sociologie urbaine qui est malade, ou est-ce que ce sont les sociologues urbains qui se sont déplacés du champ de l'université vers le champ de l'expertise sur le terrain ? Une grande partie de la sociologie urbaine ne se fait plus dans les labos de recherches. Une partie des crédits qui lui était destinée est utilisée pour réaliser des évaluations, des missions d'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage ou à la maîtrise d'œuvre ; disons qu'il y a eu un déplacement.

Pour la prochaine génération d'évaluation des contrats de ville, il sera intéressant de faire travailler des bureaux d'études qui ont cette expérience de l'évaluation , car ce ne sont pas les labos universitaires qui en ont. Je ne pense pas en effet qu'il y beaucoup d'évaluation, et encore moins de réalisation d'évaluations à l'université, même s'il y a quelques cours d'évaluation dans les universités françaises. Donc, **je crois beaucoup à une réunion de l'expertise qui vient des universités et qui devrait travailler en complémentarité avec des bureaux d'études qui ont l'expérience.** Dans l'administration il existe une compétence pour travailler la commande d'évaluation.

L'évaluateur doit posséder une vraie compétence afin de pouvoir négocier avec les commanditaires et donc, répondre à une commande ; ce qui constitue quand même une distinction essentielle entre évaluation et recherche.

### **B. PERRET**

Sur la professionnalisation, je serai assez d'accord sur l'idée qu'il ne faut pas des évaluateurs professionnels et que l'évaluation fera toujours appel à une diversité de compétences, d'expertises ; c'est très important. Elle pourra émaner de chercheurs, de consultants, d'agents des administrations et d'experts sectoriels. En même temps, il y a un ensemble de problèmes qui se pose. Par exemple, les chercheurs qui s'investissent dans l'évaluation ont impérativement besoin que ce type d'engagement soit mieux reconnu dans leur carrière.

Il existe aussi d'autres types d'enjeux, qui sont de nature déontologique. C'est à dire qu'un certain nombre d'agents des administrations, des consultants et des chercheurs, qui sont dans des évaluations, éprouvent le besoin de faire reconnaître,

disons une certaine forme de déontologie propre à l'évaluation, en terme de transparence, de respect des personnes. C'est pour ça qu'à la SFE on est en train de travailler sur un code, des standards, sur de bonnes pratiques de l'évaluation. Non pas dans le but de définir un vrai métier, mais disons un milieu, des signes de reconnaissances pour un milieu qui s'implique dans l'évaluation ; ce qui est un peu différent. Ce sont les commanditaires qui gèrent ce milieu, en tentant d'impliquer au maximum les chercheurs. On espère l'enrichir, tout en relevant un peu la qualité scientifique des évaluations.

## **P. DIEUDONNE**

*De quoi aujourd'hui a-t-on besoin dans ces évaluations de la politique de la ville, selon vous, en terme de métiers et de compétences ?*

## **Réponse JF MARRENS**

*Les compétences nécessaires sont extrêmement diverses. Actuellement il y a des corps de métiers dominants, qui sont la sociologie et les sciences liées à l'urbain. Parce qu'on est bien sur du développement social-urbain. Mais aujourd'hui on est supposé avoir changé de référentiel en matière de politique de la ville. C'est à dire qu'on est sorti de la logique de réparation qui marquait quand même beaucoup la période DSQ, pour passer à une logique de développement solidaire. Michel Conan, fait remarquer à la fin de son bouquin assez remarquable, sur « l'évaluation constructive », que ça change tout en matière d'évaluation. On ne peut pas évaluer la remise à niveau comme on évalue le développement, et **les critères pour évaluer une politique de développement, ne sont pas les mêmes que ceux que l'on utilise pour évaluer une politique de rattrapage.***

*Je veux changer de sujet et revenir sur **la mise en débat des résultats de l'évaluation auprès des habitants.** Je trouve que la concertation avec les habitants c'est déjà très difficile à mener. On ne les mobilise que par rapport à des objectifs concrets. Il est très difficile de débattre avec eux des résultats de l'évaluation. C'est un peu donner le bâton pour se faire battre. Je crois qu'on ne peut pas donner la même matière aux habitants qu'aux décideurs ou aux agents opérationnels.*

*Il n'y a pas d'exemples de restitution. Il y a eu quelques restitutions notamment à la grande Synthe, sur ce site un peu emblématique. Ce que l'on cherche à faire aujourd'hui est sensiblement différent .*

*Le rapport est extrêmement important pour les décideurs. Mais eux seuls peuvent lire le gros rapport d'évaluation, avec toutes ses considérations foisonnantes, complexes, qui relativisent en tous sens. En revanche, les habitants n'ont pas le même attentes. Le retour sur l'offre institutionnelle et ce qui a trait au partenariat ne les intéresse pas.*

*En revanche **il y a 2 choses qui importent pour eux : 1 - A quoi a servi globalement le contrat de ville ? 2 – L'examen action par action.** Pour moi c'est moins de l'évaluation qu'un suivi de programme ou un suivi d'action.*

*Il existe un vrai travail à faire au départ, qui est de définir ce qu'on va évaluer. Ainsi, si on évalue le fait de vouloir faire de ces quartiers des objets de mixité sociale, on a toutes les chances de ne pas aboutir. En revanche si on se pose la question de l'amélioration de la qualité de l'ensemble des services de ce quartier qui reste populaire, à mon avis, on a des chances d'avoir un sujet de débat qui intéresse les*

*habitants, celui du programme des services publics dans le quartier et de l'accessibilité aux services publics.*

# L'incontournable nécessité de l'étude de faisabilité de l'évaluation

Jean Yves Bion, Chargé d'études au CERTU

De puis dix ans en France l'évaluation des politiques publique n'a progressé que difficilement, une des explications de ces progrès plutôt lents de l'évaluation me paraît devoir être cherché du côté de la commande d'évaluation. Et notamment par le fait que l'étude préalable, -l'étude de préparatoire-, comme on la nomme dans l'administration fédérale canadienne n'est pas une pratique courante en France. A travers cet exposé, je vais essayer brièvement de montrer en quoi consiste l'étude préalable et quels services elle peut rendre. Certains pourrons voir dans cet exercice une nouvelle ruse pour différer ou reculer le moment de l'évaluation, je voudrais montrer qu'il faut savoir perdre du temps pour en gagner ensuite et que de l'étude de faisabilité, loin de mettre en cause l'évaluation est une étape incontournable. Négliger cette étape risque fort de mettre en cause le bon déroulement de l'évaluation, voire son existence même, surtout lorsque l'on évalue une politique partenariale.

Nous partirons de la définition de l'évaluation que nous donne un québécois : J.Plante qui définit l'évaluation de la manière suivante « **évaluer c'est porter un jugement de valeur en vue d'une décision** ».

Cette définition pose deux questions :

\* La première question concerne **la nature même du jugement de valeur**. Qu'est ce que le jugement de valeur ? Comment se construit-il ?

\* ....En vue d'une décision

Ce jugement de valeur n'est pas gratuit , mais il doit aider ou permettre une décision. L'évaluation ce n'est pas une simple étude, une thèse de doctorat ou une spéculation intellectuelle sans incidence sur la « chose évaluée ». L'évaluation se pique ,en effet, d'aider à la décision. Il est indispensable de remarquer que l'évaluation s'inscrit dans un système d'acteurs qui nourrissent entre eux des **relations de pouvoir**.

Ainsi, si l'on se cantonne au relation interindividuelles dans une organisation tout un chacun peut porter un jugement de valeur sur ses collègues ou ses supérieurs hiérarchiques..... et ne s'en prive pas. On remarquera néanmoins, que les institutions ne donnent qu'à certains le pouvoir formalisé d'évaluer.

Ainsi lorsque l'évaluation paraît dans une politique partenariale, chacun des acteurs va s'efforcer de l'utiliser à son profit, certains vont l'utiliser dans leur stratégie de dominant, l'évaluation, va entraîner des résistances et faire naître des stratégies d'évitement. Le but du jeu peut être d'évaluer, sans se faire évaluer.

De fait, la première demande vis à vis de l'évaluation, est une **demande de techniques et de méthodes**. C'est s'intéresser au **comment** on évalue. Or il est tout aussi essentiel de se poser en préalable une autre question : **Qui évalue quoi?...** et aussi **pourquoi** ? En effet, tout le monde est d'accord pour évaluer, mais les problèmes se corsent lorsque l'on se demande qu'est ce que l'on doit évaluer, car tout le monde n'est pas forcément d'accord pour évaluer la même chose.

C'est pourquoi, avant de se poser la question de savoir comment on évalue, il faut nécessairement être clair sur cette seconde question.

C'est le rôle de l'étude de faisabilité, -étude préparatoire, étude préalable à l'évaluation- de répondre à ces questions. L'étude préparatoire se fixe au moins 3 objectifs :

- définir, délimiter, le référé : c'est construire l'objet de l'évaluation
- Préciser en fonction de quoi on évalue, à l'aune de quelles normes : c'est clarifier le référentiel de l'évaluation
- déterminer les méthodes que l'on va employer : c'est établir le cahier des charges de l'évaluation

auquel parfois on ajoute un quatrième objectif :

- souder un partenariat

### **I - Qu'est ce c'est qu'un jugement de valeur ?**

Patrick Viveret nous dit que : "l'évaluation c'est apprécier la valeur d'une politique".

On se méfie d'une manière générale des jugements de valeur, y sont attachés des notions de flou, d'approximatif, de partial (cf jugement d'un journaliste)...Le caractère globalisant du jugement de valeur, en fait une opération qui n'a rien de très scientifique et qui appartient plutôt du domaine de la philosophie, voire de la morale.

Comment rendre ce jugement plus rigoureux ? D'où cette importante demande de méthode. Il y a différentes manières de faire : une première méthode consiste à découper le jugement, à le morceler (en établissant des grilles, par exemple). On peut aussi essayer de quantifier (statistiques, échelles qualitatives : notes), de l'outiller (indicateurs, méthodes diverses), on peut aussi l'objectiver (recoupement des points de vue : triangulation).

Mais si la mesure peut aider à former le jugement de valeur (elle peut aussi le biaiser) et en aucun cas il est possible de réduire le jugement de valeur à la mesure. En effet ce type d'appréciation dépend éminemment des valeurs de celui qui le porte.

Durkheim distingue les jugements de valeur des jugements de réalité<sup>9</sup>. Dans cet article il nous dit :

- -Il y a les **jugements de réalité** : les corps sont pesants, le volume des gaz varient en raison inverse de la pression qu'ils subissent. Ces jugements expriment des faits.
- -D'autres jugements ont pour objet, non ce que **sont** les choses, mais le prix que la personne qui porte le jugement attache à cette chose : ce sont **des jugements de valeur**. "On étend même cette dénomination à tout jugement qui énonce une estimation" nous dit-il.

En première analyse, on pourrait croire que **la** valeur est dans la chose, que cette valeur se mesure à son utilité sociale. C'est l'approche des économistes qui apprécient la valeur avec l'étalon monétaire et où les prix se forment sur le marché.

<sup>9</sup>

Communication « jugements de valeur et jugements de réalité » , faite au Congrès international de Philosophie de Bologne , à la séance générale du 6 Avril, publiée dans un numéro exceptionnel de la Revue de Métaphysique et de Morale du 3 Juillet 1911, reprise dans son ouvrage Sociologie et philosophie PUF, chapitre 4

Mais on ne peut pas tout expliquer par le marché, nous dit Durkheim. Notamment cela n'explique pas que pour certains, certaines choses ont de la valeur et pour d'autres les mêmes choses n'en ont pas. Il en déduit donc que **la valeur n'est pas incorporée dans la chose mais dépend de l'observateur et de ses valeurs, de son système de valeurs.**

Ceci fait dire à Durkheim, "nous voyons que ce que nos préjugés nous permettent de voir et nous ignorons nos préjugés". Ethymologiquement : un pré-jugé, c'est un jugement porté à l'avance, et que l'on en ait conscience ou non tout le monde à des préjugés.

Les philosophes et les sociologues quant à eux ne parlent pas de la valeur mais des valeurs. La valeur des choses est estimée par rapport à certaines notions idéales (**réfèrent**). Durkheim nous dit encore que l'homme a, en effet, une faculté, celle de "dépasser l'expérience et de poser des idéaux". Nous dirons donc qu'**un jugement de valeur exprime la relation d'une chose avec un idéal**. C'est donc l'observateur, en fonction de ses valeurs, qui va attribuer une valeur à l'objet (**référé**).

**Et pour l'évaluation d'une politique publique c'est le travail de l'étude préparatoire que de déterminer le référé et le réfèrent de l'évaluation**

### 1°) Préciser le référé ( C'est construire l'objet de l'évaluation )

Qu'est ce que l'on va évaluer ?

Dans une politique publique on n'est pas obligé de tout évaluer, une des difficultés souvent est de **délimiter l'objet** de l'évaluation. Lorsque l'évaluation réunit plusieurs commanditaires l'étude préparatoire va être le moyen d'assurer d'une connaissance commune de tous des différents points du programme à évaluer au différents commanditaires.

On construit l'objet de l'évaluation comme on construit un objet d'étude.

### 2°) Définir le réfèrent

Le réfèrent désigne « ce par rapport à quoi » le jugement de valeur est porté. Parfois on préfère appeler cela le référentiel de l'évaluation. Qu'est ce que le référentiel de l'évaluation ?

Le référentiel, le plus connu, c'est le référentiel cartésien, cher aux mathématiciens. Ce référentiel permet de situer un point dans l'espace par rapport à des axes (à deux ou  $n$  dimensions). Il permet de repérer la position d'un objet par rapport à d'autres objets qui jouent le rôle de système de référence.

**Boudon**, quant à lui, parle de **modèle**, qui est le résultat d'une description idéalisée du réel « **une construction abstraite pour comprendre le réel** ». Et il nous dit : « la connaissance des phénomènes sociaux n'est possible qu'à partir du moment où le sociologue organise le réel à l'aide de systèmes, de catégories ou de modèles sans lesquels les faits sociaux constituent un univers chaotique et sans signification » .

En matière d'évaluation ce qui va structurer le référé, ce sont les objectifs. Ceux du programme ou de la politique, mais aussi ceux de l'évaluation. Le réfèrent reprend les **objectifs** annoncés dans le programme ou l'action, et définit les critères et les normes de jugement qui vont permettre d'apprécier leur degré d'atteinte.

Pour Ardoino et Berger « le réfèrent appartient à l'ordre des représentations d'objectifs ». Le référentiel désigne « un catalogue d'objectifs hiérarchisés ». Néanmoins, il y a un problème pour la définition des objectifs d'une politique publique : Doit-on prendre les objectifs avoués, les objectifs implicites, en France les politiques publiques énoncent peu souvent des objectifs à atteindre.

Exemple de la charte d'objectifs des contrat de ville, qui énonce des grandes intentions : « développer la citoyenneté », « favoriser la mixité sociale », et énumère des catalogues d'actions censés concourir à l'atteinte de ces intentions: (Ce ne sont pas des objectifs, un objectif doit être formulé de manière à ce que l'on puisse en apprécier l'atteinte)

Pour évaluer, on peut aussi s'affranchir des objectifs (Cf. Scriven « goal free evaluation »), on focalise l'évaluation sur l'atteinte des effets.

Là encore se pose d'autres problèmes. Comment identifier les effets d'une politique publique ? Quand peut-on estimer qu'une politique a produit tous ses effets ? Comment distinguer les effets de politique de ceux d'autres programmes ? De l'évolution « normale » de la situation ?

De plus, une politique publique n'est pas un objet simple, elle n'est jamais univoque, elle est équivoque, à visées et à facettes multiples.

### 3°) Les méthodes à mettre en place : l'établissement du cahier des charges de l'évaluation

Ainsi, la démarche d'évaluation consistera en une réflexion (pour ne pas réduire à une mesure) sur l'écart entre le référent (qui fixe un état final, nécessaire, ou souhaitable) et le référé (qui désigne la partie de la réalité choisie comme « matériau » pour cette réflexion).

Lorsque le « *quoi* » et le « *en fonction de quoi* » auront été précisés on pourra s'attacher alors à examiner, quelles méthodes, l'évaluation devra employer pour répondre aux questions posées par l'étude préalable. Lorsque le référé et le référent sont déterminés ensuite en fonction de ce que l'on veut évaluer on se penche sur le comment évaluer, les méthodes qui permettront de répondre aux questions de l'évaluation

## II - L'évaluation c'est porter un jugement de valeur...en vue de prendre une décision

Dans le cas le plus classique on a un évaluateur conseiller du Prince dont le travail va consister à clarifier les référents et préciser l'objet de l'évaluation (construire le référé). Dans ce cas de figure avec un décideur omnipotent, un manager prenant ses décisions de manière rationnelle et autoritaire en fonction des possibilités de choix présenté par l'évaluateur. Il est clair que ce cas de figure devient rare. Lucien Sfez nous a montré que le décideur unique, rationnel, omnipotent n'existe pas, la décision n'est pas un processus linéaire, rationnel on a plutôt à faire à une chaîne de décisions, et parfois on ne sait pas qui prend la décision, ni ou elle se prend.

Bref, les choses sont désormais plus complexes, en effet, les politiques publiques sont des politiques partenariales, **des politiques contractuelles**, qui, aussi bien pour leur élaboration, que pour leur mise en œuvre nécessitent la participation de nombreux protagonistes. La mise en œuvre des politiques est de plus en plus complexe et font intervenir des acteurs ( institutions, collectivités, associations) qui ne sont pas dans des rapports hiérarchiques mais se trouvent dans des **rapports de pouvoir**. Y prennent part des participants nombreux, ayant des logiques et des points de vue différents

Dans le « système d'action concret » formé par une politique publique ou autour d'une action publique ou d'une politique publique, on peut recenser différentes catégories d'acteurs en fonction de leur position et du rôle qu'ils tiennent dans le processus je vous en propose une catégorisation , parce que je la trouve opératoire, c'est la distinction entre : **légitimeurs, opérateurs, réacteurs**.



Les préoccupations de ces personnes ne sont pas les mêmes, leur point de vue sur les objectifs ou les effets de la politiques ne sont pas identiques, chacun à une stratégie, une logique d'action. Chez chacun des acteurs une certaine forme de référent préexiste : référent implicite ou spontané, Qu'est ce qu'un bon locataire pour un directeur d'office HLM ? Pour une assistante sociale chargée de loger personne défavorisée ?

La mise en œuvre les politiques publiques nécessite des partenariats et il est donc assez normal que l'évaluation prenne une forme partenariale. L'étude préalable prend de plus en plus d'importance et il importe de confronter les points de vue dans un comité de définition préalable l'évaluation Il est important de monter un dispositif, de faire un comité de pilotage de l'évaluation. Les différentes catégories d'acteurs négociant collectivement leurs divergences au sein d'une instance d'évaluation. **L'étude préalable d'évaluation dans ce cas va servir à façonner un jugement de valeur négocié**

Est-il possible de construire en commun un référent et l'objet de l'évaluation ? Afin de permettre la confrontation des points de vues de manière pluraliste en vue de construire un référent commun aux divers acteurs et de préciser l'objet de l'évaluation il est nécessaire de **monter un dispositif** permettant un tel processus.

En premier lieu interroger les principaux protagonistes de l'action, faire un entretien avec les différents partenaires en leur posant deux questions :

- Quels sont pour vous les objectifs importants de la politique ?
- A quelles questions aimeriez vous que l'évaluation réponde ?

Dans un cas d'évaluation partenariale : chacun va focaliser le questionnement de l'évaluation plutôt sur certains points, il sera ensuite nécessaire dans le cadre d'un comité de pilotage de classer et de hiérarchiser les différentes questions. Le rôle de l'étude préparatoire sera de faire que les différents acteurs s'entendent sur un questionnement commun.

Ce dispositif à aussi pour but de limiter l'importance du commanditaire, sans supprimer totalement son influence dans la mesure où c'est avec lui que sera composée l'instance d'évaluation. Or, il est clair que **la manière dont est composée l'instance d'évaluation engendre la formulation de son questionnement**

On observe que : Certains acteurs sont en effet plus portés à étudier certaines questions que d'autres.

- Les légitimeurs : s'intéressent aux résultats de l'actions, parfois aux effets
- Les opérateurs : s'intéressent au mode de faire, évite d'être jugés sur les résultats
- Les usagers : Difficulté d'avoir une représentation des usagers et des « publics cibles » (participations alibi).

## **Du jugement de valeur à la recherche d'une régulation de l'action.**

Rapidement je souhaite vous parler d'une autre fonction de l'étude préalable d'évaluation.

L'étude préalable d'évaluation est un moment privilégié pour constituer des références communes entre les partenaires de l'action, un moment d'apprentissage collectif. Construire avec les acteurs d'une opération ou d'une politique publique, une commande d'évaluation, peut être un moment privilégié de structuration d'un partenariat.

Néanmoins dans ce type d'évaluation l'aspect, jugement de valeur, mesure des effets peut parfois s'estomper ou peut être évacué au profit de la construction de références communes.

En effet, on peut remarquer que plus le jugement de valeur est net et moins l'évaluation sert à l'action; plus l'évaluation est prétexte à compromis entre les acteurs, plus ces derniers s'approprient l'évaluation et moins il y a de remise en cause de leurs propres pratiques. Mais ceci est une autre histoire .....et pourrait faire l'objet d'une prochaine réunion.

## DISCUSSION

### B. PERRET

*Il y a au moins un élément que je rajouterais dans la façon dont tu as présenté l'étude préalable, qui est peut-être implicite, mais sur lequel j'insiste beaucoup quand je parle des marges d'évaluation. **C'est l'étape du questionnement, celui de la formulation d'une liste de questions.** Il me semble qu'on ne peut pas passer directement du référé/référentiel à l'élaboration d'un programme d'études qui permet de porter un jugement. Il est important d'identifier comme une phase très importante, le moment où on se met d'accord sur une liste de questions, qui sont des questions qui évidemment s'appuient sur le couple référé / référentiel, et qui en même temps font sens du point de vue des gens qui vont faire les travaux d'évaluation.*

*Cela m'amène à faire une autre remarque. Je suis d'accord pour considérer que la dimension du jugement de valeur existe dans l'évaluation, mais il me semble que l'introduction de la dimension du questionnement montre aussi que le jugement de valeur n'est pas suspendu en l'air en quelque sorte, il est appuyé sur une phase d'objectivation. On a fait l'effort de se poser des questions et de répondre à ces questions, et c'est sur cette base là que se formule un jugement de valeur. Je suis un peu gêné en effet, par le fait qu'on réduise un peu trop vite l'évaluation à un jugement de valeur. Je trouve important de bien marquer cette étape, qui est l'étape de la liste de questions.*

### JF MARRENS

*Je crois que la notion de référentiel d'évaluation est une notion un peu complexe. Elle est issue en France des notions développées par Bruno JOBERT et Pierre MULLER dans le cadre de leur réflexion sur le référentiel des politiques publiques. Ensuite tout le monde c'est mis à parler de référentiel d'évaluation. Aujourd'hui quand on parle de référentiel d'évaluation, j'ai l'impression qu'on ne sait pas vraiment de quoi on parle.*

*Je pense qu'une bonne proposition d'évaluation critique la commande. En effet, la commande d'évaluation est faite en général par des gens ne connaissent pas bien le monde de l'évaluation et les gens qui connaissent bien ce monde, critiquent parfois abondamment cette commande. En général c'est un bon indicateur de la qualité de la réponse.*

*Sur ce référentiel je crois qu'on peut le concevoir en deux temps. Je rejoins Jean-Yves Bion, mais je pense que plutôt que d'avoir une démarche sur les objectifs, **il vaut mieux avoir une démarche sur la stratégie.***

*Je voudrais rajouter une autre chose : il faut faire attention en évaluation au jugement de valeur. Pourquoi évalue-t-on à un moment donné ? C'est parce que on ne peut pas faire appel à un raisonnement quantitatif complètement linéaire. Je dirais qu'il existe des politiques qui n'ont pas besoin d'être évaluées, parce qu'on a pas besoin d'une réflexion aussi approfondie que celle qu'amène l'évaluation, mais aussi parce que quand on se donne un objectif simple (par exemple faire 1000), une fois qu'on l'a atteint, on a démontré qu'on avait pas besoin d'évaluer. Il en est de même pour tout ce qui peut se ramener à un équivalent monétaire de façon assez simple ; il n'y a pas forcément besoin d'évaluer. En revanche, je pense que l'évaluation est souvent là pour faire passer du fantasme, de l'irrationnel à quelque chose de*

raisonnable. En clair, elle remet un peu en cause les prétentions rationalisatrices que pourraient avoir certaines approches technocratiques, en les faisant rentrer dans le réel, avec tout ce qu'il y a d'ambiguë, de contradictoire, et qui fait qu'une politique rationnelle ne va pas s'appliquer rationnellement. Je crois que l'évaluation a un rôle à jouer, et partout où l'évaluation fera croire qu'elle amène plus de rationalité, au sens de plus d'intelligibilité rationnelle, démontrable, quantifiable, je crois qu'elle ne jouera pas son rôle. Ça ne veut pas dire qu'on ne va pas chercher à obtenir plus d'efficacité, mais on sera plus raisonnable. Si l'évaluation est là pour dire qu'on va rationaliser au sens le plus positiviste du terme, je crois vraiment que l'on fait une énorme erreur.

### **Réponse de J-Y BION**

S'il y a un message que voulais faire passer dans mon intervention, c'était de dire qu'avant d'examiner les méthodes à utiliser, il faut se poser la question de « quoi » évaluer et « en fonction de quoi » on évalue.

Je n'ai pas eu le temps d'en parler. Tu préfères la stratégie aux objectifs. Il y effectivement énormément d'ambiguïté sur les objectifs, notamment dans les chartes d'objectifs. Souvent ce sont des intentions, des finalités vagues, des buts qui y figurent, mais surtout pas des objectifs. Un objectif quelque part aussi procède d'une intention rationalisatrice. En effet, il doit être formulé de telle manière qu'on puisse s'il mesurer s'il a été atteint à l'aide d'un indicateur. C'est un petit peu rationalisant. Et puis il se pose autour des objectifs toute une série de questions : Est ce qu'on prend les objectifs explicites inscrits dans une charte ? Est ce qu'on laisse tomber les objectifs implicites que chacun des acteurs inclus ? Est ce qu'on redéfinit avec les acteurs les objectifs au moment où on procède à l'évaluation ? Est ce que l'on prend les objectifs initiaux du programme ? Des débats peuvent surgir autour de cette notion d'objectifs. La notion de stratégie soulève encore d'autres problèmes compliqués. L'ambiguïté est toujours riche à qui elle profite. Je ne suis pas contre le flou, mais de temps en temps, on a besoin de quelques points durs sur lesquels pouvoir appuyer une évaluation.

De toutes façons, je pense qu'il est **très important, de recueillir le questionnement de chacun des acteurs de le mettre en commun et de hiérarchiser ensemble**. Il est clair que dans le comité de pilotage, lorsqu'on recense les questions, celles qui apparaissent comme les plus intéressantes, ne sont pas les questions où il y a un accord, mais celles où effectivement il y a une divergence. D'autre part, le fait d'en parler peut permettre un rapprochement des points de vue sur les questions clivées. Toutefois, il ne faut pas chercher à tout prix à faire du consensus, ça c'est clair ; d'ailleurs se serait un faux consensus, sur le terrain ça ne tiendrait pas.

### **R. DALIN (CERTU)**

Il y a une ambiguïté, on parle toujours de l'évaluation au singulier, or si j'ai bien compris l'objet ne porte pas d'évaluation en lui-même, et d'autre part en fonction du système qui va procéder à son évaluation, on va se retrouver confronté à l'évaluation d'un certain style de pilotage ou à certains résultats. L'évaluation va plutôt se décliner en des évaluations multiples, au même moment, sur le même objet. On a parlé ce matin de l'évaluation des programmes, la façon d'évaluer de la banque mondiale, l'évaluation des projets européens, dans divers projets, par rapport à ce qu'a dit Marrens, **évaluer la transformation de la vie quotidienne, je n'ai pas**

**connu cela dans les projets de la banque mondiale, ni dans les projets européens.** Je voudrais savoir comment on fait pour aboutir au même moment avec des moyens qui pourraient être concomitants et d'égale importance à des résultats avec des évaluations différentes ? Peut il y avoir une super évaluation qui pourrait être effectivement le jugement dernier !

### **Réponse de JY BION**

*Dans une politique partenariale, **il faut que les acteurs s'entendent pour porter un jugement de valeur négocié entre eux.** Il peut y avoir une autre approche, mais qui peut être très réductrice - je crois que MARRENS l'a dit - et nous faire passer à côté de choses très importantes, si l'on découpe par exemple la politique de la ville en programmes et que l'on évalue chacun des programmes. **La politique de la ville n'est pas une somme de programmes**, c'est quelque chose en plus, c'est une politique justement, une addition de projets ne fait pas une politique. Si on découpe trop l'objet de l'évaluation en mini évaluations, on risque de passer à côté de choses vraiment importantes.*

### **JF MARRENS**

*Cette façon de re-découper l'objet et de lui affecter un référentiel qui peut-être différent suivant les situations et suivants les acteurs, ce travail doit être référé à **une réflexion sur les finalités de l'évaluation.** Qu'est ce qu'on attend de cette évaluation ? Est ce que elle a pour finalité d'améliorer à la marge le système existant en augmentant la compétence et la mobilisation des acteurs ? Ou est ce qu'elle a une finalité plus dramatique, qui est de décider si on doit continuer ou mettre fin à un programme ? Ce genre de réflexion stratégique doit être prise en compte. On a un mandat d'une autorité politique qui fixe les finalités d'évaluation . Dans bien des cas, il faut le reconstruire, mais cela est forcément présent dans la manière dont on configure le référé et le référent.*

*Il y a beaucoup d'évaluations de la politique de la ville qui ont été faites par des évaluateurs extérieurs à un site. Elles répondaient à une commande d'évaluation relativement précise. Du début des contrats de ville au lancement du pacte de relance pour la ville, on a eu un changement de référentiel national de la politique de la ville et on a du le retrouver également au plan local. Les experts évaluateurs amenaient leur lecture de la politique de la ville au sens national, en sortait des hypothèses qu'ils allaient tester sur le local ; le local lui aussi avait ses questionnements, plus rarement des hypothèses .*

# Quel positionnement pour le chargé d'évaluation ?

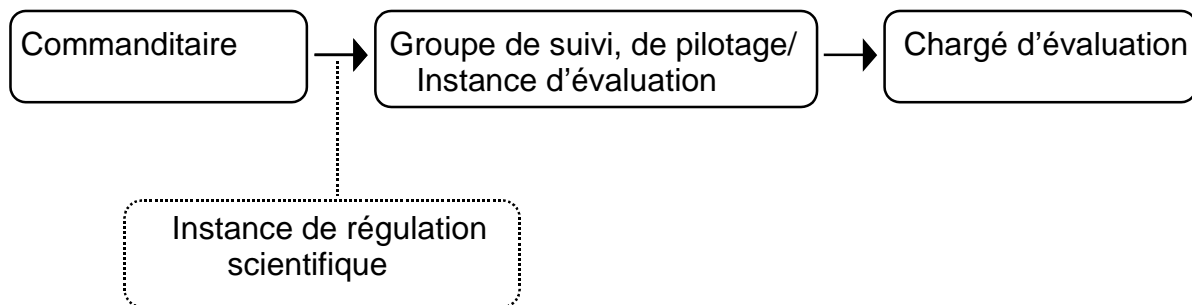
Jean-Pierre Mercier, Chargé d'études CETE de l'Ouest

-----

## I - LES DIFFERENTS ROLES DU CHARGE D'EVALUATION

### A - Le dispositif-type d'évaluation

Le dispositif-type d'évaluation d'une politique publique est constitué le plus souvent de trois éléments :



- un (ou des) commanditaires qui définissent leurs attentes, les questions auxquelles ils veulent avoir des réponses.

- un groupe de suivi et de pilotage, souvent appelé instance d'évaluation, qui suit les travaux du chargé d'évaluation, formule des préconisations sur la diffusion des résultats de l'évaluation. Il peut aussi émettre des avis visant à rectifier, infléchir, ou enrichir la politique évaluée.

- un ou des chargés d'évaluation, dont l'essentiel de la mission consiste à fournir de la connaissance, afin de permettre aux commanditaires d'obtenir des réponses aux questions qu'ils se posent.

Parfois, et notamment au niveau régional, s'y ajoute, une instance de régulation scientifique, aussi appelée commission scientifique.

## B - Le projet d'évaluation

Les politiques qui nous concernent, c'est-à-dire la politique de la ville, la politique de l'habitat, les politiques d'aménagement, sont des politiques partenariales ; de ce fait leur évaluation est le plus souvent une démarche partenariale. Sa réussite passe par la rédaction d'un projet d'évaluation traitant <sup>10</sup> :

- des caractéristiques du programme ou de la politique évaluée,
- du diagnostic de départ sur la politique évaluée : les objectifs, ce qui pose problème,
- des finalités et enjeux de l'évaluation : l'origine de la commande, les attentes du ou des commanditaires, les retombées attendues,
- du référentiel d'évaluation : il s'agit des critères ou normes auxquels on confrontera les résultats observés.
- les thématiques et le questionnement : les domaines et les thèmes évalués, la liste des questions précises auxquelles il faudra apporter des réponses.
- le dispositif d'évaluation.
- le bilan informationnel : recensement sommaire des informations immédiatement disponibles.
- la méthode : l'ensemble des outils à mettre en œuvre pour obtenir des données permettant de répondre aux questions posées. Suivant les projets d'évaluation, la méthode est plus ou moins définie.
- les rapports et les suites à donner à l'évaluation : le contenu du rapport du chargé d'évaluation et de celui de l'instance d'évaluation ; l'usage qu'il sera fait de ces documents.

Quand un projet d'évaluation traitant des différents points que nous venons d'évoquer existe, la mission du chargé d'évaluation consiste à fournir des connaissances appropriables par les membres de l'instance d'évaluation et le commanditaire, afin qu'ils puissent obtenir des réponses aux questions posées et porter un jugement. Il ne revient pas en effet au chargé d'évaluation de formuler un jugement.

Dans le dispositif décrit, il n'est pas un acteur de la politique évaluée. Il se situe « à l'extérieur », à l'image du chercheur qui prend ses distances par rapport à l'objet de sa recherche, de manière à réduire la dimension subjective dans sa démarche.

C'est essentiellement dans les évaluations nationales et régionales que le rôle du chargé d'évaluation correspond à celui qui vient d'être évoqué. Par contre, en ce qui concerne celles réalisées au niveau départemental et local, il n'en est pas souvent ainsi, essentiellement par ce qu'il existe :

---

<sup>10</sup> Le projet d'évaluation est abordé d'une manière détaillée dans deux documents dont nous nous sommes inspirés : - Conseil scientifique de l'évaluation. Petit guide de l'évaluation des politiques publiques. La documentation française. 1996. 123 pages

- Direction du personnel et des services. Construire un projet d'évaluation - quelques éléments de méthode. Ministère de l'Équipement des transports et du logement. 1999. 17 pages.

- des imprécisions dans le projet d'évaluation
- une influence de la proximité du public destinataire de la politique évaluée sur les attentes du commanditaire.

### **C - L'influence de l'imprécision du projet d'évaluation**

Au niveau local, le diagnostic figurant dans le projet d'évaluation est souvent succinct, quand il existe. Les insuffisances dans la déclinaison de la politique évaluée, l'absence d'objectifs précis, la non-intégration d'objectifs implicites en constituent l'origine.

Par ailleurs, bien qu'affichés, ces objectifs initiaux ne sont plus forcément pertinents au moment où est réalisée l'évaluation. Il faut en effet les réajuster périodiquement pour tenir compte des effets des actions réalisées. Ces lacunes produisent des carences dans le contenu du référentiel, quand il existe, ce qui n'est pas toujours le cas.

En ce qui concerne l'évaluation locale et départementale, dans les politiques partenariales, les commanditaires, ou l'instance d'évaluation quand elle joue le rôle de maître d'ouvrage, ont souvent du mal à déterminer les enjeux de la démarche, leur attentes. Essentiellement, parce qu'à ces niveaux de l'action publique, les évaluations sont réalisées en quelque sorte sous la contrainte pour satisfaire une obligation contractuelle : évaluation des contrats de ville, des plans départementaux du logement des plus démunis (PALPD), des fonds de solidarité pour le logement (FSL)...

Le plus souvent ces démarches sont initiées par les services de l'Etat. Les autres acteurs ne s'y engagent que contraints et forcés. Comme il s'agit de politiques partenariales, le chef de projet Etat peut difficilement s'y engager seul : il faut au moins qu'il ait obtenu une implication minimale des autres acteurs.

Dans un tel contexte, la première démarche du chargé d'évaluation va consister à compléter le projet d'évaluation.

### **D - Les effets des attentes des commanditaires**

#### **1 - L'évaluation ; outil de pilotage**

Les attentes des commanditaires constituent une deuxième source de variation par rapport au projet d'évaluation type. En l'absence d'un dispositif permanent d'évaluation des politiques publiques, ces attentes évoluent en fonction du degré de proximité du commanditaire avec le niveau de mise en œuvre de la politique évaluée.

En effet, une évaluation porte le plus souvent sur les actions réalisées au niveau local, quelque soit le niveau d'appartenance du commanditaire : national, régional, départemental ou local <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Il est en effet rare qu'une évaluation nationale ou régionale porte sur l'action des acteurs de ces deux niveaux : les membres des assemblées parlementaires et des conseils régionaux ne sont donc pas directement interpellés sur leur action. Certainement parce qu'en France, les acteurs publics ont une conception plutôt managériale que politique de l'évaluation.



A ce dernier niveau, qui est aussi celui où se situent les destinataires de la politique concernée, elle consiste à faire évaluer une politique publique par les acteurs chargés de sa mise en œuvre. La dimension politique de l'évaluation est très présente. Celle-ci ne se résume plus alors comme l'indique la circulaire du premier ministre, du 25 août 2000, en la formulation d'un jugement sur l'adéquation entre les objectifs fixés aux programmes composant une politique et les résultats obtenus. Elle devient un processus d'appréciation partagée de l'engagement commun de l'Etat, des collectivités locales et autres institutions et organismes signataires du contrat de ville <sup>12</sup>.

En ce qui concerne le contrat de ville, tous les acteurs attendent aussi de l'évaluation qu'elle débouche sur des propositions susceptibles d'améliorer le contenu de cette démarche contractuelle. La satisfaction à cette demande constitue même souvent au niveau local une condition pour faire accepter la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation à des élus locaux plutôt réfractaire envers la formulation d'un jugement sur une politique locale et donc leur action.

L'évaluation devient en quelque sorte un outil de pilotage du contrat de ville, quand elle est réalisée pendant sa mise en œuvre. Elle n'est plus conçue « comme un processus extérieur », mais comme un élément constitutif de la politique.

## 2 - Le rôle du chargé d'évaluation

Cette conception de l'évaluation renvoie à différentes méthodes que l'on regroupe le plus souvent sous le terme d'évaluation « endoformative ». En font partie par exemple l'évaluation dynamique et l'évaluation pluraliste <sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Cette définition est aussi celle qui a été retenue par le comité de pilotage du contrat de Ville de Vannes pour la période 2000-2003. Les objectifs fixés à l'évaluation sont :

- favoriser la convergence et la coopération entre les acteurs dans la conduite de l'action,
- aider l'ensemble des partenaires à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'approprier leurs objectifs,
- permettre une répartition plus rationnelle des ressources humaines et financière entre les différentes actions,
- aider aux décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte des actions,
- rendre compte aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont la politique de la ville a été conduite et sur ses résultats.

<sup>13</sup> Une évaluation est dite endoformative si elle a « pour but d'informer les protagonistes du programme, afin qu'ils puissent modifier leurs conduites, améliorer l'action et transformer ainsi son objet même ».

Eric Monnier, Evaluation de l'action des pouvoirs publics, Economica, 1992, p 112 »

Différents courants évaluatifs relèvent de cette conception de l'évaluation. Ils sont développés aux Etats-Unis dans les années 70. Ils ont été divulgués en France principalement par le service sciences humaines du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) dans la décennie suivante. Leur appropriation s'est traduite par l'élaboration de deux méthodes, l'évaluation dynamique et l'évaluation pluraliste, présentée à la fin des années 80 dans deux ouvrages :

- Jean FRAISSE, Michel BONETTI, Vincent DEGAULEJAC. L'évaluation dynamique des organisations. Les éditions d'organisation. 1987. 169 p
- Eric MONNIER - Evaluation de l'action des pouvoirs publics. Economica. 1987. 169 p (2<sup>ème</sup> édition modifiée en 1992).

Le chargé d'évaluation y est :

- « un conseiller ou maïeuticien aidant les acteurs quand ils le demandent, à reconsidérer leurs pratiques ou leurs projets,
- un expert, fournissant sur des points particuliers de sa compétence, des interprétations fondées sur des informations qu'il a recueillies,
- un médiateur facilitant la recherche de solutions pratiques, plutôt que des accords de principes lorsque la situation tend à se bloquer » <sup>14</sup>

« Les chargés d'évaluation ne sont plus considérés comme des observateurs critiques, mais tendent à devenir des facilitateurs de l'élaboration d'une culture commune du développement social et urbain, à travers la construction et la stabilisation d'espaces publics de débat <sup>15</sup>.

*Une partie de leur tâche repose sur une compétence définie en terme de capacités à générer dialogues et échanges».*

Dans ce type d'évaluation, le chargé d'évaluation doit faire face à un certain nombre de difficultés liée à l'ambiguïté de son positionnement.

Il doit en effet garder un minimum de distance et d'extériorité afin de favoriser l'expression des acteurs tout en étant dans un dispositif d'évaluation dont il est des acteurs, et qui est considéré comme totalement partie prenante de la politique à évaluer.

D'autre part, travaillant à l'émergence d'une adhésion à la philosophie de la politique de la ville, il est nécessaire qu'il y adhère. Il devient en quelque sorte un militant de cette politique.

## **II - LES PARTICULARITES DU ROLE DE CHARGE D'EVALUATION AU CETE DANS LES EVALUATIONS DEPARTEMENTALES ET LOCALES**

Dans le champ de l'évaluation de la politique de la ville et de la politique de l'habitat, les CETE interviennent :

- dans le cadre d'une assistance aux commanditaires de l'évaluation pour leur apporter une aide dans l'élaboration ou la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation.

- en tant que chargé d'évaluation, dans un des rôles décrits précédemment, pour réaliser des travaux à la demande de commanditaires régionaux, départementaux ou locaux.

C'est à ce deuxième rôle que nous allons nous intéresser, en évoquant deux difficultés auxquelles sont parfois confrontés les chargés d'évaluation des CETE.

---

<sup>14</sup> Michel CONAN, Patrick SECHET. Les fondements théoriques de la valeur scientifique d'une évaluation : aspect théorique d'un problème pratique » p 35 in : théories et pratiques de l'évaluation des programmes et des projets à caractère expérimental. CSTB. 1989

<sup>15</sup> Conseil scientifique de l'évaluation. L'évaluation en développement 1996. La documentation française.1997. p 265

## **A - La confusion des rôles**

Les évaluations de politiques locales et départementales (contrat de ville, PDALPD, FSL...) sont le plus souvent réalisées pour satisfaire à une obligation réglementaire. Les projets d'évaluation sont souvent très incomplets quand ils existent, ce qui n'est pas toujours le cas.

De ce fait la première mission du chargé d'évaluation consiste à rédiger ce document, dont le contenu est défini par une graine de travail mandaté par le ou les maîtres d'ouvrages, ou bien par l'instance d'évaluation.

Par la suite, il réalise les travaux d'évaluation prévus dans le cahier des charges.

Il est ainsi amené à réaliser une prestation, dont il a contribué à définir le contenu. Cette façon de faire peut nuire à la crédibilité de la démarche dans la mesure où en principe, le réalisateur d'une prestation ne doit pas avoir été impliqué dans la définition de son contenu.

## **B - Les difficultés générées par l'appartenance au ministère de l'Équipement.**

La quasi-totalité des prestations des CETE sont réalisées hors appel d'offre. Elles sont financées par le titre 9, délégués à la DIV, ou aux DRE qui en subdélèguent en cas de besoin aux DDE. De ce fait, les autres services extérieurs du ministère de l'Équipement figurent souvent parmi les commanditaires. Cette situation génère deux difficultés.

En effet, la plupart des acteurs de la politique de la ville ne retiennent du CETE que son appartenance au ministère de l'Équipement. Plus globalement, les collectivités locales ne le voient que comme représentant de l'État. De ce fait, un chargé d'évaluation aura plus de mal à faire croire en son objectivité, en sa neutralité, si son organisme n'est pas déjà connu par ses partenaires.

Par ailleurs, il doit faire face à une deuxième difficulté, quand des représentants de services extérieurs du ministère, avec qui il a par ailleurs des relations, jouent un rôle important, mais insatisfaisant dans la mise en œuvre d'une politique publique qu'il évalue. Il doit en effet à la fois ménager l'avenir, sans toutefois trop s'autocensurer sous peine de perdre sa crédibilité auprès des autres acteurs de la politique concernée...

## **DISCUSSION**

### **I. URTIAGA (CERTU)**

*Je demande un complément d'information sur le principe du financement qui est décrit dans la circulaire du 25 Août. Si l'évaluateur doit être et un accompagnateur, sa présence doit être plus ou moins longue et plus ou moins soutenue. Un contrat de ville dure 7 ans, est ce qu'on sait combien ça coûte ? Et quelle est la réaction des collectivités locales à ce coût ?*

### **Réponse de JP MERCIER**

*Pour le financement je vais vous donner une indication. On a évalué au 11<sup>ème</sup> plan, 2 contrats de ville, il y avait 3 sites. Au total l'ensemble de la prestation a coûté 700 000 francs, sur ces 700 000 F, les 3 villes ont donné ensemble 150 000F . Et c'est l'état qui a apporté le reste. Effectivement c'est assez onéreux. **Il y a la possibilité de recourir aux 6/10 millièmes prévus pour l'évaluation des contrats de plan.** La DIV va aussi dégager des moyens spécifiques, qui viendront en plus des 6/10 millièmes prévus au titre du contrat de plan. Mais je ne dispose d'aucune information la dessus.*

### **JY BION**

*Pour ce qui est de l'étude de faisabilité ou de l'étude préparatoire ça coûte beaucoup moins cher. On s'en sort avec 50000 francs à peu près. Après, on voit si on continue, parce que l'étude de faisabilité peut arriver à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire d'évaluer, ou bien que les gens peuvent se satisfaire de ça, en disant que les problèmes sont posés et qu'ils s'en occupent. En général l'étude préalable est faite par quelqu'un et ensuite le comité de pilotage fait un appel d'offre pour l'évaluation.*

### **JF MARRENS**

*1°) Il y a déjà une première façon de voir les choses, qui est de se dire, **que l'argent qui va à l'évaluation du programme de la politique est budgété d'emblée.** Il peut même s'exprimer en %. C'est un peu la logique qu'on a retenu pour les évaluations des contrats de plan, qui est créditée d'un 6/10 millièmes encore présents dans la nouvelle circulaire du 25 août du 1<sup>er</sup> Ministre. Avec cette somme on ne pourra pas évaluer le contrat de plan, mais seulement quelques articles du contrat de plan*

*2°) Cela dépend aussi du cahier des charges de l'évaluation. Quand on a un cahier des charges extrêmement complexe, la maîtrise d'ouvrage de l'évaluation ne doit pas s'attendre à avoir des propositions très bon marché. En revanche quand on se pose des questions plus simples, on peut quand même cadrer un petit peu le volume de travail demandé.*

*3°) Il y a un 3<sup>ème</sup> élément assez important au niveau des réponses des bureaux d'études notamment, c'est que vous avez plusieurs types de bureaux d'études. Vous avez des gens qui sont en free lance et qui n'ont pas vraiment de charge de structure et souvent pas beaucoup de références -, mais certains en ont -. Ils travaillent généralement seul.*

*Ensuite, vous avez des bureaux d'études qui pratiquent la division du travail : c'est à dire que vous avez des gens qui répondent aux propositions, d'autres qui vont les défendre et encore d'autres qui font le travail. Là, il faut être très méfiant quand on passe une commande d'évaluation, parce qu'on peut avoir un type très bon à l'écrit qui rédige la proposition, un autre très bon à l'oral qui vient la présenter et pour finir, ce sont des chargés de missions lambda qui font le travail. Et parfois on a des surprises, dans la mesure où il y a un fort décalage entre la qualité de la proposition et le rendu des travaux. Ce qu'il faut regarder ce sont les compétences réelles qui vont se déployer durant l'évaluation. Si on a besoin d'un sociologue, il faut s'assurer que le sociologue de l'équipe sera là pendant X jours. Donc vérifier la question des compétences. Il faut aussi essayer d'évaluer un peu l'adéquation entre les questions posées et la méthode proposée pour y parvenir, parce qu'ils peuvent être assez créatifs, notamment en se référant à des évaluations passées.*

*Je pense qu'il est raisonnable de réserver à l'évaluation à peu près à 5 % de la valeur globale engagée dans les contrats de ville. Sachant qu'aux Etats-Unis j'ai rencontré des gestionnaires de programmes, qui pouvaient consacrer plus de 20 % du montant du programme à l'évaluation.*

## **B. PERRET**

*Ce matin tu faisais une critique sur le fait que l'évaluation porte sur des programmes plutôt que sur la stratégie globale. Je crois que cette critique est recevable concernant les contrats de ville. Elle a été faite surtout vraisemblablement en pensant aux contrats de plan, et dans le cadre des contrats de plan, il est incontestable que le plus intéressant est d'évaluer les programmes des contrats de plan. On ne va pas évaluer globalement les contrats de plan, ce serait un tout autre exercice, et il est pas sûr que ce soit le plus intéressant.*

## **JP MERCIER**

*Ce qui m'a gêné dans la circulaire, c'est une phrase très particulière qui dit que cette section spéciale de la CRAT, qui est donc la Commission Régionale d'Aménagement du Développement du Territoire, juge de l'opportunité de publication des rapports d'évaluation.*

*Cette section spéciale est apparemment une création. Elle doit réunir les partenaires qui ont participé à la réflexion sur les Schémas d'aménagement, ça reste effectivement ultra technocratique !*

## **JF MARRENS**

*La section spéciale devrait être partenariale. Regardez la question des fonds européens, leur gestion est supposée paritaire en région. Mais concrètement, la Région quel mot a-t-elle à dire sur la pertinence de l'articulation entre les crédits DOCUP, CPR etc. Elle est obligée d'être à la remorque parce qu'elle ne peut pas mobiliser ces crédits. Là on passe par l'Etat national. Je voudrais attirer l'attention sur l'aspect fictionnel de ces contrats ; la nature juridique des contrats me paraît devoir être un peu plus questionné.*

*La circulaire est très ambiguë, parce qu'elle est censée énoncer des principes généraux pour l'évaluation de l'ensemble des politiques contractuelles, contrat de parc naturel régionaux, les contrats d'agglomération, les contrats de pays, les*

contrats de ville, tout ce qui est contractuel. Il y a eu un glissement de la planification centralisée et aujourd'hui l'avènement des politiques contractuelles.

Aujourd'hui, évaluer, faire du partenariat, du contractuel, n'est jamais remis en question.

La forme me paraît pertinente. Mais comment peut-on remonter à partir des résultats, jusqu'à la conception et s'interroger sur le bien fondé, la pertinence, de la question ?

## **R CLERJON**

Il y a une idée essentielle que je retiendrai dans le premier des exposés, c'est que l'évaluation, se nourrit de la crise de la légitimité du politique, et donc ce que j'aurai aimé poser comme question à B. Perret, c'est quelles conclusions il en tire ? Est-ce que ça veut dire que la crise de légitimité va continuer et qu'il faut donc que l'évaluation deviennent de plus en plus pertinente pour y remédier ? Ou est-ce qu'au contraire il faut que le pouvoir politique retrouve une vraie légitimité ? Est-ce dire que le contrat devient peu à peu l'acte normal de l'administration, alors que normalement c'est la façon normale d'agir d'une personne privée ? La personne publique ayant comme façon d'agir normale l'acte unilatéral. Tout cela vient de toutes ces confusions de plus en plus entretenues, entre intérêt général et intérêt particulier, personne publique et personne privée, contrat et acte unilatéral etc.

## **J-P MERCIER**

La crise de la légitimité du politique est une des composantes, mais il n'y a pas que cela. Il ne faut pas oublier aussi la **pression de la Commission Européenne**. Celle-ci a des exigences qui ont aussi contribué au développement de l'évaluation. Le fait qu'on entre dans une construction européenne de toute façon fait que l'évaluation ne peut que continuer à se développer sous une certaine forme.

## **J-F MARRENS**

La meilleure méthode que j'ai jamais vu, pour établir un cahier des charges de l'évaluation, c'est dans un cas où on avait associé beaucoup d'opérateurs, des associations, des acteurs du contrat de ville, on avait essayé de leur faire fabriquer des questionnements d'évaluation. Que le cahier des charges n'est pas été terrible, ça n'a pas été grave, parce que la qualité de cette mobilisation et le fait qu'on ait effectivement sorti les associations du rôle d'opérateurs pour en faire des vrais partenaires de l'évaluation ont amené une plus value qui a été bien plus importante que la qualité des questionnements. C'est donc une remarque tirée d'un cas concret, le cahier des charges c'est comme le rapport d'évaluation c'est pas forcément là que tout se joue. **Il y a aussi la façon de le faire qui est extrêmement importante. J'appelle ça des études de définition de l'évaluation.**

Si le rôle du chargé d'étude qui va effectivement travailler avec le comité de pilotage est de faire fabriquer un consensus mou à des acteurs qui partagent les mêmes valeurs autour de la politique, je trouve qu'il y a un peu une supercherie dans cette histoire là. Parce que chacun a sa spécificité, chacun a son approche, et particulièrement depuis la décentralisation, l'acte unilatéral sur la plupart des objets est impossible. En urbanisme, dans le social, cela paraît presque impossible. Je vois donc mal comment on pourrait demander à un maire de faire de la rationalité, mais pas de la politique. Tout comme l'Etat, il a sa politique. Et cette dimension politique de l'action du gouvernement dans le local, ne faut-il pas en parler ? Le Conseil

*Régional a lui aussi sa politique. **Je préférerais finalement que cette étape face apparaître plusieurs lignes politiques, plutôt que de faire semblant qu'il n'y en a qu'une.***

*En terme d'ingénierie, ça permettrait à chacun d'afficher ce qu'il a à afficher. Je me méfie un peu de ce qui fabrique trop vite du consensus, je préfère au contraire faire apparaître toutes les logiques, y compris ce qu'elles ont de contradictoires et ensuite d'aller voir comment ces logiques, ces lignes stratégiques sont questionnées, sont mises à mal, sont renforcées, dans le déroulement de l'action. Ce serait plutôt ma posture, au lieu de se dire : fabriquons une seule ligne et marchons tous ensemble main dans la main, dans la mesure où personne n'a d'arrière pensées. Ça me paraît fictionnel et finalement si l'évaluation part de ce postulat là, elle risque elle aussi de se tromper.*

## **En guise de conclusion : les suites à donner à cette journée ?**

Cette journée a pu montrer que la pratique de l'évaluation des politiques publiques est en constant développement depuis le début des années 80, que ce soit au niveau régional ou local. Les communications produites par des universitaires, des représentants d'administrations, ou des bureaux d'études, au 2eme colloque de la Société française d'évaluation (SFE) qui s'est tenu à Rennes, en Juin 2000, ont mis en évidence la place de plus en plus reconnue de cette activité, ainsi que la diversité des pratiques. Elle a fait apparaître un certain nombre de difficultés et d'interrogations liées à la mise en œuvre de cet outil, que ce soit au niveau de la commande ou de la réalisation d'une évaluation.

Cette journée s'était fixé comme objectif de permettre de confronter les points de vue de commanditaires et de chargés d'évaluation dans les administrations d'Etat.

Cette première manifestation en faisant le point de l'état de l'évaluation en France et de ses développements dans le secteur de la politique de la Ville, se poursuivra dans les deux directions suivantes :

⇒ **Mise en place de formations à l'intention des personnes qui auront à commanditer, à suivre ou à piloter des évaluations de contrats de ville** (SGAR, DRE, Sous Préfet ville, DDE). Ces séances de formation pourraient aborder les thèmes suivants :

- Comment monter un dispositif partenarial d'évaluation ?
- Comment formuler une commande d'évaluation ?
- Comment bâtir le cahier des charges d'une évaluation ?
- Comment maximiser l'utilité de l'évaluation et l'appropriation des résultats ?

⇒ **L'organisation de rencontres régulières autour de thèmes, devrait permettre de qualifier les chargés d'études des CETE et des services extérieurs du Ministère de l'Equipement et de se constituer en réseau ressource.** Dans un premier temps, nous nous appuyerons sur les travaux d'évaluation de la politique de la ville, politique publique qui a fait l'objet de nombreuses évaluations au cours de ces dix dernières années. Voici quelques-unes des questions qui pourraient être traitées aux réunions du réseau.

- Quels enseignements peut-on tirer des nombreux travaux d'évaluations de la politique de la ville ?
- Quelles évolutions des pratiques peut-on envisager dans ce domaine ?
- Comment concevoir et mettre en œuvre une évaluation partenariale concomitante à l'action ?
- Comment garder au processus d'évaluation un véritable caractère évaluatif distinct du suivi de gestion ?
- Comment associer les habitants et les associations aux travaux d'évaluation ?



**Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006**

**NOR : PRMX0004319C**

Paris, le 25 août 2000.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat (pour information) et à Madame et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Les modalités selon lesquelles les actions menées dans le cadre des contrats de plan et des contrats de ville pouvaient faire l'objet d'une évaluation ont été définies par une circulaire du 9 décembre 1993. L'expérience acquise depuis lors et la réforme de la procédure d'évaluation des politiques publiques résultant du décret du 18 novembre 1998 me conduisent à redéfinir et compléter ces modalités, en prenant notamment en compte les procédures communautaires et infra régionales.

Tel est l'objet de la présente circulaire, qui abroge la circulaire du 9 décembre 1993.

**1. Définition du champ de l'évaluation**

Les contrats de plan, les contrats de ville, d'agglomération et de pays, ainsi que les contrats conclus avec les parcs naturels régionaux sont désormais les vecteurs de l'action publique menée conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales. Dès lors qu'elles sont inscrites dans un contrat de plan Etat-région, vous pourrez donc inclure dans votre programme d'évaluation les procédures liées aux projets de territoire institués par la loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

L'objet de l'évaluation est de mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés. En effet, si les contrats ne sont pas évaluables dans leur globalité, les programmes qui les composent ont leur propre cohérence interne et répondent chacun à une situation particulière. Aussi l'évaluation peut-elle concerner un programme pris isolément, ou plusieurs simultanément, dans la mesure où ils visent à atteindre un même objectif. Elle ne saurait être exhaustive et il appartient aux cocontractants de définir conjointement les programmes qui seront soumis à évaluation.

Vous veillerez toutefois à ce que les priorités définies par les circulaires du 11 mai 1999 et du 27 août 1999 de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à savoir l'emploi, la solidarité et le développement durable, ainsi que l'impact sur l'effet de serre, soient prises en compte dans le choix des programmes soumis à l'évaluation. Enfin, même si les programmes communautaires font l'objet, pour leur part, d'une évaluation systématique, il est souhaitable que les programmes importants des contrats de plan qui sont cofinancés par les fonds structurels figurent parmi ceux retenus pour l'évaluation.

J'attire également votre attention sur l'intérêt de veiller à une bonne articulation entre cette procédure et l'évaluation triennale des politiques régionales de formation conduite par le

comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage en application de l'article 53 de la loi no 93-1313 du 20 décembre 1993.

## **2. L'organisation de l'évaluation**

L'évaluation doit être conduite en bonne intelligence avec l'ensemble des décideurs, afin de leur permettre d'apprécier les effets des actions engagées au regard des objectifs qu'ils se sont donnés. Vous insisterez, dans ce but, sur l'insertion dans les programmes d'indicateurs permettant la mise en œuvre de l'évaluation : objectif général et objectifs particuliers, calendrier de réalisation, responsabilités, indicateurs de performance. L'organisation de l'évaluation ainsi que la liste des premières évaluations envisagées doivent figurer dans le document contractuel.

L'évaluation doit être engagée suffisamment tôt pour que ses conclusions puissent être prises en compte, en particulier pour procéder aux aménagements des contrats qui apparaîtraient nécessaires lors de leur révision en 2003.

Par ailleurs, afin de contribuer à une meilleure efficacité des programmes, elle doit, dans la mesure du possible, être concomitante à la mise en œuvre des actions engagées.

A cet égard, l'évaluation se distingue du contrôle de gestion. Elle ne doit être réalisée a posteriori que faute d'autre possibilité, et toujours avec l'objectif de disposer rapidement de conclusions opérationnelles.

Elle pourra toutefois être précédée d'études de faisabilité ou de l'établissement d'indicateurs pertinents.

Enfin, dans certaines hypothèses, l'évaluation est susceptible d'être réalisée a priori. Ainsi en va-t-il pour les programmes cofinancés par les fonds structurels, les règlements communautaires imposant un mode d'évaluation qui s'inspire de la procédure des études d'impact, telle qu'elle a été définie par ma circulaire du 26 janvier 1998.

Au besoin, il est possible de mobiliser la mission d'expertise économique et financière (MEEF) placée auprès du trésorier-payeur général de région.

### **2.1. Le comité de pilotage**

Le dispositif à mettre en place en région s'organise autour d'un comité de pilotage et d'instances techniques.

Une section spécialisée de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), instituée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, assure les fonctions de comité de pilotage des évaluations des contrats de plan.

En sont membres de droit le représentant de l'Etat et le président du conseil régional, qui participent à la CRADT, ainsi que le trésorier-payeur général. Les élus des collectivités concernées non membres de la conférence y participent lorsque sont examinées des évaluations qui les concernent.

Il convient également d'assurer la participation au comité de pilotage de personnalités qui, sans être membres de la conférence régionale, pourront utilement donner un avis sur la conduite des opérations d'évaluation et les suites susceptibles d'être données à ses conclusions. Il s'agira d'experts choisis d'un commun accord, d'un membre du conseil économique et social régional désigné par cet organisme et des chefs des administrations déconcentrées concernées, notamment le directeur régional de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

La conférence est tenue informée des évaluations décidées par la section et, si cette dernière l'estime souhaitable, des résultats de celles-ci.

La section demande aux contractants de préciser quels sont les éléments constitutifs de chaque programme qui devront constituer les références quantitatives et qualitatives pour l'évaluation, telles qu'elles seront explicitées dans le cahier des charges de l'évaluation. Elle choisit les programmes à soumettre à l'évaluation et, pour chacun d'entre eux, définit la nature de l'évaluation à mettre en oeuvre. Elle arrête la composition de l'instance technique qui devra conduire les travaux d'évaluation ainsi que, sur proposition de l'instance technique ci-dessous définie, le cahier des charges du projet d'évaluation. Elle recueille les conclusions de l'évaluation, décide des modalités de leur publication et peut proposer les suites opérationnelles à donner à l'évaluation.

## **2.2. L'instance technique**

Une instance technique spécifique, comprenant notamment des fonctionnaires et des experts spécialisés dans le domaine retenu, devra être constituée pour chaque programme ou groupe de programmes à évaluer. Un membre du conseil économique et social régional, désigné par son président, pourra opportunément y participer.

Cette instance a pour but d'offrir au maître d'ouvrage l'appui technique nécessaire pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure les conditions de mise en œuvre du programme sont de nature à assurer l'efficacité des actions engagées et la maîtrise des coûts, en prenant également en compte leurs effets indirects.

Elle propose au comité de pilotage un cahier des charges du projet d'évaluation, faisant notamment apparaître les méthodes préconisées, conduit les travaux d'évaluation et présente ses conclusions dans un rapport également soumis au comité de pilotage.

## **3. Les modalités de l'évaluation**

Le Commissariat général du Plan mettra à votre disposition les moyens financiers nécessaires et vous apportera les concours techniques et méthodologiques que vous pourriez souhaiter.

### **3.1. Programmation et financement**

Dans chaque région, le montant consacré par l'Etat à l'évaluation des actions du contrat de plan Etat-région 2000-2006 s'élèvera à six dix millièmes du montant de la contribution de l'Etat à ce contrat. Il s'agit de crédits hors contrat de plan, inscrits sur le budget du Commissariat général du Plan, qui déclenchera les procédures de délégation des crédits auprès des préfets de région, ordonnateurs délégués des dépenses d'évaluation.

Le principe du financement à parité avec les collectivités territoriales devra toutefois, dans la mesure du possible, être maintenu pour les collectivités concernées par les programmes évalués sur la durée du contrat.

Afin d'encourager une programmation régulière des projets d'évaluation, 75 % des crédits affectés à chaque région seront délégués directement, en début d'année, aux préfets des régions qui auront défini une programmation préalable de leurs évaluations. Celle-ci devra autant que possible être glissante et porter sur plusieurs années. Vous adresserez donc au Commissariat général du Plan, en début d'année, la liste des opérations correspondant à la tranche annuelle de programme d'évaluation retenu, assortie d'une estimation financière, dans la limite de la quote-part de crédits affectée à l'évaluation (6 % des crédits contractualisés). Avant l'engagement de la deuxième tranche de crédits de l'année ou la délégation de crédits de l'année suivante, vous transmettez en outre pour avis à l'instance nationale d'évaluation les projets de cahiers des charges correspondant à chaque opération décidée.

Dans le cas où il ne s'avérerait pas possible de commencer immédiatement ce travail de programmation, la procédure d'engagement des crédits restera identique à la procédure

actuelle : les crédits seront délégués après examen par l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région du cahier des charges transmis par le comité régional d'évaluation.

Une réserve de 25 % de l'enveloppe totale destinée au financement de l'évaluation des programmes réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions sera constituée pour être affectée au niveau national, puis déléguée aux préfets de région pour financer les missions d'appui méthodologique (évaluations ex ante, missions d'experts, études de faisabilité), apporter un financement complémentaire aux évaluations conjointes à plusieurs régions volontaires, décidées sur la base d'un cahier des charges commun, opérer des péréquations en faveur des régions qui effectuent un effort plus important, ou financer le solde des évaluations programmées.

### **3.2. Une aide accrue au montage et à la réalisation des évaluations**

L'expérience de la précédente génération de contrats de plan et de ville a montré que, sans porter atteinte aux principes de décentralisation et de déconcentration, il pouvait être utile de fournir aux régions et aux services déconcentrés de l'Etat des outils d'aide à l'évaluation, allant au-delà du guide de l'évaluation qu'avait élaboré le Conseil scientifique de l'évaluation et qui a été largement diffusé.

A cet effet, le Commissariat général du Plan, qui recevra l'ensemble des évaluations réalisées dans les régions, vous fera parvenir des informations détaillées sur les évaluations réalisées dans l'ensemble des régions, sur leur qualité, sur leurs thèmes, sur les méthodologies utilisées et sur leurs résultats. Vous les transmettez à vos partenaires engagés dans des opérations contractuelles. Un bilan des évaluations réalisées au cours de la précédente période sera également diffusé avant la fin de l'année 2000.

Des guides d'aide à la rédaction des cahiers des charges, à caractère strictement indicatif, seront élaborés sur la base des travaux déjà menés dans les régions. Les ministères devront en outre faire parvenir aux services déconcentrés une liste des indicateurs pertinents à prendre en compte dans leur domaine d'activité.

La possibilité sera ouverte de financer, sur l'enveloppe des crédits d'évaluation des contrats de plan, des études de faisabilité qui pourront être réalisées avant de procéder à l'élaboration d'un cahier des charges. Ces études pourront porter sur des domaines peu abordés jusqu'à présent (investissements routiers, développement durable, politique d'éducation et de formation, par exemple). Elles permettront de mieux éclairer les choix de l'Etat et de la région lors de la définition des programmes d'évaluation.

Les études portant sur l'éducation et la formation contribueront par ailleurs à la mise au point et au développement des cahiers régionaux sur la formation professionnelle. Le comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage mettra à la disposition du Commissariat général du Plan les travaux d'évaluation réalisés et, notamment, les portraits statistiques régionaux sur la formation et l'insertion des jeunes.

Enfin, le Commissariat général du Plan pourra, pour des missions de courte durée, proposer que soient désignés des experts pour apporter des aides méthodologiques ponctuelles, notamment lors de l'élaboration des cahiers des charges. Les crédits correspondants vous seront alors délégués.

Un point régulier sera organisé sur l'avancée des travaux sur le plan national comme en région par le Commissariat général du Plan, qui veillera aussi à développer les échanges d'expériences dans le cadre de réunions régulières.

### **3.3. La construction d'une grille d'indicateurs destinés à aider à la programmation des évaluations**

La construction d'indicateurs permettra d'aider à la sélection et à la programmation des évaluations ultérieures ainsi qu'à la préparation des études de faisabilité et des cahiers des charges d'évaluations. Elle contribuera également à un meilleur pilotage de la procédure de gestion et d'exécution des contrats de plan. Des indicateurs d'alerte seront sélectionnés par le comité de pilotage et validés par les services de l'Etat et de la région.

La définition de ces indicateurs prendra en compte les données collectées dans le cadre des programmes communautaires d'évaluation ex ante et les données régionales collectées par l'INSEE.

Cette approche doit permettre, tout à la fois, d'apporter un soutien aux régions qui se sont jusqu'ici peu engagées dans le travail d'évaluation, et d'améliorer l'appui méthodologique mis à la disposition des collectivités qui sont plus familiarisées avec la procédure. Elle assurera également une meilleure articulation de l'évaluation des contrats de plan Etat-région et des programmes communautaires. Enfin, elle pourra conduire les régions à envisager d'évaluer des domaines jusqu'à présent peu explorés.

#### **4. L'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région**

Une instance nationale est chargée d'examiner les différents projets d'évaluation proposés par les sections spécialisées des CRADT. Elle formulera les recommandations d'ordre technique ou méthodologique qui lui apparaîtront nécessaires au regard notamment des principes de pluralisme des points de vue, d'indépendance et de transparence qui doivent présider à toute évaluation. Elle a un rôle central à jouer pour mutualiser les pratiques et développer les transferts d'expériences, diffuser la culture d'évaluation et les informations concernant les actions entreprises sur l'ensemble du territoire.

##### **4.1. La composition de l'instance nationale présidée par le commissaire au Plan, qui en assure aussi le secrétariat, l'instance nationale est composée :**

- de représentants des administrations de l'Etat concernées (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ; délégation interministérielle à la ville ; direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur et direction générale des collectivités locales ; direction des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ; direction du budget ; direction générale de la comptabilité publique ; délégation interministérielle à la réforme de l'Etat) ;
- d'un membre désigné par le Conseil national de l'évaluation et d'un membre désigné par le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire ;
- de deux universitaires désignés par le commissaire au Plan.

Elle associera en tant que de besoin à ses travaux les ministères techniques, ainsi que le secrétariat général de la mer, si le projet examiné concerne une activité maritime ou le littoral.

##### **4.2. Le rôle et le fonctionnement de l'instance nationale**

L'instance nationale exerce les attributions suivantes :

Elle examine les projets d'évaluation (cahiers des charges) proposés par les sections spécialisées des CRADT et formule les recommandations d'ordre technique ou méthodologique susceptibles d'enrichir ces projets ;

Elle propose au Commissariat général du Plan de procéder aux délégations des crédits demandés par les préfets de région dans le cadre de la procédure définie au paragraphe 3.1 ;

Elle élabore des guides de référence méthodologique et des grilles communes, à partir des cahiers des charges qui lui ont été transmis et des évaluations réalisées, en liaison avec les administrations concernées ;

Elle reçoit communication des suites données aux évaluations et formule, le cas échéant, les commentaires qu'elles appellent.

#### **4.3. La composition des dossiers présentés à l'instance nationale**

Les projets d'évaluation présentés doivent comporter au minimum la description du programme évalué, de ses objectifs, de ses enjeux sociaux et économiques, la définition des objectifs de l'évaluation et des études envisagées, la description des méthodes employées, le calendrier des travaux d'évaluation, le coût du projet et les moyens de financement. La composition d'un dossier type est présentée en annexe.

En outre, afin d'éclairer ses avis et de lui permettre d'élaborer les références méthodologiques nécessaires, l'instance nationale est rendue destinataire par les préfets de région, non seulement des travaux d'évaluation conduits dans le cadre des procédures de contrats de plan, de contrats de ville, d'agglomération et de pays, et des contrats conclus avec les parcs naturels régionaux, mais aussi de celles qui concernent les programmes communautaires et les politiques régionales de formation. L'instance nationale rend ses avis et formule ses recommandations dans les deux mois qui suivent la réception des projets correspondants.

#### **5. Les suites des évaluations**

Si les régions sont libres de déterminer les suites concrètes qu'elles entendent donner aux travaux conduits dans le cadre de chaque évaluation, il vous appartient d'en tirer les enseignements en ce qui concerne l'Etat. Vous les porterez à ma connaissance, par l'intermédiaire du commissaire au Plan, dans les trois mois suivant l'achèvement de l'évaluation concernée.

Par ailleurs, comme je vous l'ai indiqué dans ma circulaire du 31 juillet 1998, une synthèse du suivi et des évaluations sera réalisée, d'abord, à l'issue des quatre premières années du contrat, puis en fin de contrat. Elle incombera, au niveau régional, au préfet de région. Une synthèse nationale sera faite par le Commissariat général du Plan, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la délégation interministérielle à la ville et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Cette synthèse fera l'objet, après avis du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, d'un rapport du Gouvernement au Parlement qui sera transmis au Conseil économique et social.

Dans cette perspective, je vous demande de me transmettre, avant le 31 décembre 2003, une note de synthèse portant sur les résultats et les conclusions des travaux d'évaluation, enrichis le cas échéant des données de suivi que vous jugerez utile de me communiquer.

De manière générale, les rapports d'évaluation doivent être conçus comme un élément déterminant permettant de réorienter progressivement la stratégie du contrat de plan dans votre région, de redéfinir les objectifs à partir d'une analyse des effets et de développer ou d'abandonner les programmes mis en place dans le cadre des contrats de plan en fonction de leurs résultats. En effet, si les crédits globaux alloués à chaque contrat de plan ne peuvent être modifiés en cours de contrat, des redéploiements significatifs pourront être engagés sur la base des évaluations réalisées.

#### **6. L'articulation des procédures d'évaluation des contrats de plan Etat-Région avec d'autres procédures existantes**

L'expérience acquise en matière d'évaluation des contrats de plan Etat-Région entre 1994 et 1999 montre qu'il est souhaitable de mieux articuler l'évaluation interministérielle des politiques publiques, les évaluations des politiques contractualisées mais aussi les évaluations communautaires, en excluant dans un premier temps, pour des raisons de priorité, les évaluations conduites par les ministères et les grands établissements publics.

### **6.1. L'articulation avec la procédure interministérielle d'évaluation**

Il convient de faire bénéficier plus systématiquement les régions des retombées des enseignements méthodologiques tirés des évaluations interministérielles engagées à partir des propositions faites par le Conseil national de l'évaluation. Dans ce but, des réunions seront régulièrement organisées par le Commissariat général du Plan, en tant que secrétaire du Conseil national de l'évaluation, pour informer les régions du contenu de ces programmes d'évaluation. Des membres désignés par le Conseil national de développement et d'aménagement du territoire pourront y assister.

Le Conseil national de l'évaluation sera régulièrement tenu informé de l'état d'avancement des évaluations des procédures contractuelles. L'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région pourra le consulter sur les questions méthodologiques relatives à la conduite des évaluations envisagées ou entreprises.

### **6.2. L'articulation des évaluations des contrats de plan Etat-région entre elles**

Au-delà de l'effort de diffusion des méthodes suivies par les différentes régions, il est utile qu'une même politique publique fasse l'objet d'évaluations simultanées sur plusieurs points du territoire. Une telle démarche peut être engagée, soit à l'initiative d'un ministère, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ou du Commissariat général du Plan, soit pour faire suite à une demande émanant des régions. Les régions volontaires pour entrer dans le dispositif seront associées à l'élaboration d'un cahier des charges commun, arrêté par l'instance nationale d'évaluation, après avis, le cas échéant, du Conseil national de l'évaluation. Une enveloppe spécifique de crédits destinés à apporter un financement complémentaire à ces évaluations sera mise en réserve ainsi qu'il a été prévu à la section 3.

### **6.3. L'articulation avec les évaluations communautaires**

l'évaluation des contrats de plan, en raison de son caractère systématique, de son approche globale et de l'importance donnée à l'évaluation ex ante.

Les deux procédures se rejoignent toutefois sur certains points. C'est, en particulier, l'accent qui est mis sur le suivi et la définition d'indicateurs, l'existence d'une évaluation à mi-parcours et le recours à des évaluations thématiques approfondies.

C'est pourquoi il convient que les programmes importants des contrats de plan qui sont cofinancés par les fonds structurels figurent parmi ceux retenus pour l'évaluation. A cet effet, il sera possible, au sein d'une instance spécifique, composée notamment de représentants du comité de suivi des documents uniques de programmation et des membres de la section spécialisée de la CRADT, de disposer d'un budget prévisionnel comme d'un cahier des charges pour partie communs.

Lionel Jospin

## **ANNEXE**

### **DOSSIER TYPE POUR UN PROJET D'EVALUATION D'UN PROGRAMME FINANCE DANS LE CADRE D'UN CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION, D'UN CONTRAT DE VILLE, D'UN CONTRAT D'AGGLOMERATION, D'UN CONTRAT DE PAYS OU D'UN CONTRAT CONCLU AVEC UN PARC NATUREL REGIONAL**

Ce dossier est destiné à vous aider à formaliser les demandes d'évaluation des programmes financés dans le cadre d'un contrat de plan Etat-région, d'un contrat de ville, d'un contrat d'agglomération, d'un contrat de pays ou d'un contrat conclu avec un parc naturel régional. Il distingue deux types d'informations, celles relatives au programme et celles relatives à l'action d'évaluation.

#### **1. Eléments relatifs au programme à évaluer**

Le projet indiquera, dans la mesure du possible, les éléments suivants relatifs au programme à évaluer :

- 1.1. Description sommaire du programme ;
- 1.2. Contexte du programme : historique, intérêt économique, financier, social, culturel ou géographique, place au sein du contrat de plan, de ville, d'agglomération ou de pays (programme prioritaire, alternatif, pilote ou expérimental) ;
- 1.3. Objectifs à court, moyen ou long terme, qu'il conviendra de hiérarchiser ;
- 1.4. Champ d'application : secteurs, populations, institutions et autres partenaires visés ;
- 1.5. Acteurs impliqués par le programme : décideurs (institutions internationales ou européennes, Etat, collectivités territoriales, secteur public, privé ou associatif) et destinataires (types de bénéficiaires ou groupes d'agents, directs, indirects) ;
- 1.6. Moyens humains, financiers, techniques, juridiques, administratifs ;
- 1.7. Résultats attendus, tant qualitatifs que quantitatifs, accompagnés du choix des indicateurs pertinents ;
- 1.8. Bilan sur les données du programme, existantes ou à créer (fiabilité, disponibilité, périmètre, périodicité, source).

#### **2. Eléments relatifs à l'évaluation**

Le projet indique également les éléments relatifs à l'évaluation elle-même :

- 2.1. Origine du projet d'évaluation : commanditaires (comité de pilotage, ensemble de régions) ;
- 2.2. Type d'évaluation : évaluation a priori avant décision de financement ou de mise en oeuvre, évaluation concomitante, évaluation a posteriori des résultats et des effets ;
- 2.3. Opportunité ou nécessité de l'évaluation : court exposé des motifs (motivation des initiateurs du projet d'évaluation, enjeux et utilisation escomptée de l'évaluation) ;
- 2.4. Objectifs de l'évaluation :  
Mise en évidence des relations de causalité entre la mise en oeuvre du programme et les résultats ou les effets du programme ;  
    Mesure de l'efficacité du programme (conformité des effets propres du programme à ses objectifs) ;  
    Mesure de l'efficience du programme (bonne utilisation des ressources financières mobilisées, adéquation des résultats du programme aux sommes dépensées) ;  
    Analyse du rôle des partenaires concernés par le programme



Facteurs de réussite ou d'échec du programme ;

2.5. Champ de l'évaluation : tout ou partie du programme à évaluer ;

2.6. Méthodes de l'évaluation : méthodes statistiques (analyses de séries temporelles, tests sur échantillons, analyses de variance), méthodes modélisées avec estimations économétriques, méthodes expérimentales avec groupes témoins avec et sans application du programme, méthodes coûts-bénéfices, analyses multicritères, études monographiques, analyses de données et constructions de typologie, échantillons, enquêtes par vague avec suivi, enquêtes sociologiques, analyses ethnographiques, etc. Le choix de la méthode, qui doit être discutée par le comité de pilotage et faire l'objet d'un échange avec le prestataire, est fonction du type de programme à évaluer ;

2.7. Dispositif de l'évaluation : qualité des chargés d'évaluation (services d'études publics, laboratoires universitaires, consultants privés), présidence et composition de l'instance d'évaluation chargée de rédiger le rapport ;

2.8. Budget et échéancier : montant des études avec devis détaillé, répartition des montants par co-financeur, date de remise des études à l'instance d'évaluation ;

2.9. Après remise du rapport de l'instance d'évaluation (rapport accompagné des études sur la base desquelles il a été rédigé), doivent être décidés la diffusion et, le cas échéant, le type de publication.

Vous pourrez également, en tant que de besoin, ajouter les éléments d'appréciation et les observations que vous jugerez nécessaires.

## Bibliographie récente et commentée

**BELORGEY Jean-Michel.-** Evaluer les politiques de la ville.- Paris : Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993.- 72 p

Il s'agit d'une synthèse critique des travaux du comité d'évaluation de la politique de la ville du Xème plan (1989 - 1993), par son président.

**COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN.-** La réhabilitation de l'habitat social : rapport de l'instance d'évaluation.- Paris : La documentation française, 1993.- 425 p

**COMMISSION EUROPEENNES -** Collection MEANS : Evaluer des programmes socio-économiques.- Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 1999.- 6 vol (239 p + 261 p + 247p + 141 p + 227 p + 137 p).

Cette collection de six volumes met à la disposition d'un public élargi, les enseignements du programme MEANS, lancé par la commission européenne en vue d'améliorer et de promouvoir les méthodes d'évaluation.

Chaque volume est conçu de manière à être lu indépendamment des autres, mais tous sont complémentaires et traitent conjointement, la totalité des aspects de l'évaluation des programmes socio-économique :

1. Conception et conduite d'une évaluation
2. Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation
3. Principales techniques et outils d'évaluation
4. Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat.
5. Evaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention.
6. Glossaire de 300 concepts et termes techniques.

**CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION.-** Petit guide de l'évaluation des politiques publiques.- Paris : La documentation française, 1996, 123 p.

Ce guide traite :

- des méthodes de conception et de pilotage de l'évaluation, depuis le projet jusqu'à la valorisation des résultats,
- des outils de l'évaluation : techniques de collecte de l'information, traitement statistique des informations et analyse des systèmes complexes. En annexe, trois exemples de cahier des charges sont présentés.

**CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION.- L'évaluation de l'expertise à la responsabilité.**- Paris : La documentation française, 1992.- 241 p

Ce premier rapport annuel du Conseil Scientifique de l'évaluation dresse un bilan des pratiques d'évaluation des politiques publiques dans l'administration française. Il commente les méthodes et les pratiques d'évaluation utiles à l'amélioration de la gestion publique.

**CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION.- L'évaluation en développement 1992.**- Paris : La documentation française, 1993.- 193 p.

L'évaluation en développement est l'intitulé du rapport annuel rédigé jusqu'en 1997 par le Conseil Scientifique de l'évaluation, sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques.

Outre l'activité du CSE, sont abordés de manière variable suivant les années :

- des questions de méthodes
- des démarches d'évaluation à l'étranger
- des rapports d'évaluation de politiques publiques françaises,
- des dispositifs d'évaluation mis en place dans les administrations, ainsi qu'au niveau territoriale...

**DELEAU Michel et Al.- Evaluer les politiques publiques.**-Paris : La documentation française, 1986.- 181 p

Issu d'un groupe de travail du Commissariat du plan, ce rapport aborde différents aspects de l'évaluation des politiques publiques. Les chapitres sont successivement consacrés :

- aux définitions et frontières,
- aux méthodes d'évaluation (notamment les différents protocoles de la méthode expérimentale),
- à la mise en œuvre de l'évaluation,
- aux domaines de l'évaluation,
- à des enseignements de quelques expériences nationales dans divers pays.
- à cinq propositions pour le développement de l'évaluation des politiques publiques en France.

**DELEGATION INTERMINISTÉRIELLE A LA VILLE.- L'évaluation des contrats de ville : dossier-ressources.**- Paris : Les éditions d'ensembles 1995.- 70 p

Ce document est structuré autour de quatre objectifs :

- rappeler les principes d'évaluation d'une politique publique et leurs implications à propos des contrats de ville,
- clarifier les enjeux et attentes vis-à-vis de l'évaluation selon le niveau concerné, local, régional ou national.
- identifier les intentions et hypothèses communes, à même de constituer le référentiel local et régional de l'évaluation,

- préciser les étapes de mise en œuvre de la démarche d'évaluation.

**DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION.-** L'évaluation des politiques publiques urbaines.- Paris : ministère de l'Équipement, des transports et du logement, 2000.- 155 p

Le document fait le point sur l'ensemble des ouvrages et travaux relatifs à l'évaluation des politiques publiques en France. Il se compose d'une note de synthèse qui retrace l'histoire de l'évaluation et d'une bibliographie sélective.

**DIRECTION DU PERSONNEL ET DES SERVICES.-** Construire un projet d'évaluation, quelques éléments de méthode.- Paris : ministère de l'Équipement des transports et du logement, 1999.- 17 p

Ce document présente le contenu des différentes rubriques d'un projet d'évaluation.

**DIRECTION DU PERSONNEL ET DES SERVICES.-** S'engager dans une démarche d'évaluation, quelques questions préalables.- Paris : ministère de l'Équipement des transports et du logement, 1999.- 21 p

Ce document aborde les différentes questions auxquelles il est bon d'obtenir des réponses, avant de prendre la décision d'engager une démarche d'évaluation.

**DIV, INSEE.-** Tableaux de bords socio-démographiques des quartiers - guide méthodologique, INSEE guides n4.- Paris : INSEE, 1996.- 91 p.

Dans la première partie, de ce guide, sont exposés succinctement les principes retenus en région Centre, pour la construction du tableau de bord régional des quartiers en insistant sur le nécessaire partenariat, qui conditionne la réussite d'un projet d'élaboration de tableau de bord.

La seconde partie expose un certain nombre de points de méthodes, et la troisième partie détaille la liste des sources d'informations et des indicateurs statistiques retenus. La quatrième partie présente les techniques permettant de calculer des indicateurs statistiques infra-communaux. Elle donne quelques indications concernant les coûts, les délais, et les dispositions légales devant être respectées.

**DURAN Patrice, MONNIER Eric.-**« Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques ». Revue française de science politique, 42 (2), 1992.- p 235-262

Dans la première partie de l'article après avoir traité des deux conceptions principales de l'évaluation que sont la conception gestionnaire et la conception démocratique, ils en proposent une troisième : la conception pluraliste.

Dans la deuxième partie de l'article, les deux auteurs abordent les conditions et les caractéristiques de l'institutionnalisation de l'évaluation en France, avant d'en analyser les principaux enjeux du développement futur.

**FRAISSE Jean, BONNETTI Michel, DE GAULEJAC Vincent.-** L'évaluation dynamique des organisations publiques.- Paris : Les éditions d'organisations, 1987.- 116 p.

L'ouvrage présente des méthodes de diagnostic et d'évaluation. Il s'agit de :

- L'évaluation analytique, qui a pour objet l'élaboration d'un diagnostic en resituant l'action à évaluer dans son contexte,
- L'évaluation dynamique qui a pour objet la prise en compte du rapport entre une action et le système d'organisation qui la produit.
- L'évaluation comparative rassemblant les méthodes qui tentent de mesurer les effets d'une action par comparaison dans le temps, ou par rapport à des situations équivalentes.

**ISAÏA Henri.**- L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-Région.- Paris : LGDJ, 1999.- 144 p

L'auteur analyse la possibilité de passer d'une évaluation limitée à certains aspects des politiques du contrat de plan, à une évaluation du contrat lui-même pris dans son ensemble.

**LABORATOIRE DE RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES.**-Evaluation et jugement, actes du séminaires de Rennes.- Paris. ministère de l'Équipement, des transports et du tourisme, Plan urbain.- 106 p

Ce séminaire avait pour objet l'analyse du jugement dans la démarche d'évaluation. Dix expériences évaluatives ont été présentées, en vue de clarifier les procédures d'instauration des critiques relatives aux politiques française et suisse examinées.

**MARESCA Bruno, MADRY Pascal, AGOSTINI Frédéric.**- « Pertinence des indicateurs utilisés pour l'évaluation des politiques de la ville ».

Cahier de recherche n 111, novembre 1997.- Paris : CREDOC, 110 p

Les auteurs se penchent plus particulièrement sur les outils de type tableau de bord tels qu'ils sont utilisés dans les démarches d'évaluation, en particulier pour les politiques transversales concernant les quartiers concentrant des populations en situation de précarité. Le rapport présente les enseignements qui ont pu être tirés d'une série de travaux d'évaluation réalisées en Seine et Marne depuis le début des années quatre vingt dix, sur les différents sites de la politique de la ville du département.

Les différentes contributions se proposent de faire le point sur ce qu'il est possible de bâtir comme système de représentation statistique de la réalité des contextes sociaux, sur lesquels se focalisent les interventions des décideurs territoriaux et des opérateurs de terrain.

**MONNIER Eric.**- Evaluation de l'action des pouvoirs publics.-2<sup>ème</sup> ed [rev et augm].- Paris : Economica, 1992.- 237 p. (1<sup>er</sup> ed. 1987).

L'auteur, après une analyse de l'apparition et du développement de l'évaluation en France et aux Etats-Unis, présente dans la deuxième partie de l'ouvrage une méthode d'évaluation : la méthode pluraliste. La troisième partie de l'ouvrage est consacrée à des études de cas françaises et américaines.

**PERRET Bernard.**- « Réflexions sur les différents modèles d'évaluation ».- Revue française d'administrative publique, 66, avril-juin 1993.- p 227 - 240

Cet article cherche à répondre à la question de l'existence d'un modèle français de l'évaluation qui s'opposerait au modèle dominant au niveau international, d'origine anglo-saxonne. Il cherche à y répondre en identifiant des tendances propres à la France en matière de démarches évaluatives et d'usage social de l'évaluation. Pour ce faire, il analyse successivement les objets de l'évaluation, la logique de la demande d'évaluation, les modes d'institutionnalisation et de professionnalisation de l'évaluation en France et dans quelques pays où celle-ci a connu un développement plus précoce.

**SIBILLE Hugues, RIGAUD Daniel.**- Evaluation des contrats de ville : 1989 - 1992.- Paris : groupe TEN, 1993.- 2 vol (105 p + 53 p)

Il s'agit d'une analyse comparative des treize premiers contrats de ville. La démarche s'appuie sur l'analyse des textes fondateurs de la politique de la ville, les textes des conventions passées entre l'Etat et les Villes, des entretiens avec les responsables locaux des contrats.

**VIVERET Patrick.**- L'évaluation des politiques et des actions publiques.- Paris : La documentation française, 1989.- 193 p.

Il s'agit d'un rapport rédigé à la demande du premier ministre. Dans la première partie, après avoir traité des expériences passées, l'auteur propose la mise en place d'un dispositif national d'évaluation permettant le respect des exigences d'indépendance, de rigueur, de pluralisme et de transparence. La deuxième partie du rapport est consacrée à une proposition de démarche d'évaluation du Revenu minimum d'insertion.



© Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles  
425 et suivants du code pénal.

Reprographie : CETE de Lyon © 04 72 14 30 30 (décembre 2000)  
Dépôt légal: 1<sup>er</sup> trimestre 2001  
ISSN: 1263-2570  
ISRN Certu/RE--00-27--FR

CERTU  
9, rue Juliette-Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
© (+33) 4 72 74 59 59  
Internet <http://www.certu.fr>