



HAL
open science

L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales

Farid Hadjab, Nicolas Matyjasik

► To cite this version:

Farid Hadjab, Nicolas Matyjasik. L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales. Annuaire des collectivités locales, 2008, Où en est la gestion locale?, 28, pp.137-150. 10.3406/coloc.2008.1946 . halshs-03892000

HAL Id: halshs-03892000

<https://shs.hal.science/halshs-03892000>

Submitted on 9 Dec 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

IX. L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales

Farid Hadjab, Nicolas Matyjasik

Citer ce document / Cite this document :

Hadjab Farid, Matyjasik Nicolas. IX. L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 28, 2008. Où en est la gestion locale ? pp. 137-150;

doi : <https://doi.org/10.3406/coloc.2008.1946>

https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2008_num_28_1_1946

Fichier pdf généré le 26/03/2019

IX. L'ÉVALUATION DE POLITIQUE DANS LA GESTION PUBLIQUE LOCALE. DÉVELOPPEMENT ET PROFESSIONNALISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Farid HADJAB,
Nicolas MATYJASIK

Le rôle des savoirs experts dans l'action publique est aujourd'hui bien perçu. De nombreux travaux universitaires ont mis en exergue ce rôle croissant dévolu aux experts dans l'action publique et la prise de décision politique¹. Néanmoins, nous aimerions dans cette communication revenir plus précisément sur une forme d'expertise des politiques publiques locales, l'évaluation.

L'évaluation de politique est née concomitamment à l'émergence de l'analyse des politiques publiques comme sous-champ disciplinaire de la science politique dans les années 1960. Ce courant de recherche a fourni à l'évaluation son cadre de référence théorique et l'a appareillé conceptuellement.

Depuis une dizaine d'années, l'évaluation des politiques publiques en tant qu'instrument d'action publique connaît une riche actualité au sein des collectivités territoriales. Contrairement au niveau national où ce mode de gestion des affaires publiques semble se dissoudre en tant que tel pour renaître sous des formes différentes (LOLF, notation ou autre contrôle...), nous assistons aujourd'hui à un développement des pratiques d'évaluation qui ont pour corollaire la professionnalisation des collectivités sur cette thématique.

À travers cette démonstration, nous aimerions revenir sur les caractéristiques de l'évaluation aujourd'hui dans les structures territoriales. Que signifie évaluer une politique publique dans les collectivités ? Quelles sont les formes prises par cet exercice ? Comment et de quelles manières les collectivités se saisissent-elles d'un

1. Voir J.-Y. TREPOS, *La Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996 ; G. MASSARDIER, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; L. DUMOULIN, S. LA BRANCHE, C. ROBERT et P. WARIN (dir.), *Le Recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005.

objet, encore qualifié d'OVNI² il y a une quinzaine d'années ? Il s'agira dans notre contribution d'étudier la place de l'évaluation des politiques dans la gestion publique locale d'un point de vue général puis local. Après avoir dressé les contours de l'institutionnalisation de l'évaluation, nous étudierons sa professionnalisation au sein des collectivités territoriales. Plus particulièrement, nous présenterons le développement concret d'une expertise à travers l'exemple empirique du Conseil général de la Nièvre. Ce mariage de la théorie et de la pratique, du *macro* et du *micro* devrait nous permettre d'offrir une photographie présente de l'évaluation.

I) *Panorama contemporain sur l'évaluation dans les collectivités territoriales*

En France, le thème de l'évaluation des politiques publiques n'est apparu que dans les années 1980, engendrant alors de nombreuses controverses, de vifs débats ponctués par l'établissement de rapports successifs. Pour mettre un terme à ces années d'hésitations, un décret du 22 janvier 1990 consacre officiellement et juridiquement l'entrée de l'évaluation dans la palette d'action de l'État.

Initié tout d'abord au niveau central, ce mode de raisonnement s'est propagé ensuite aux collectivités locales. Précisément, c'est à ce niveau que l'on assiste aujourd'hui à une montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques (contrairement au niveau national où le système d'évaluation, en état léthargique depuis bien des années, a été définitivement supprimé fin 2007 par une décision du premier Conseil de modernisation des politiques publiques³).

Le développement de dispositifs évaluatifs qui induit un fort besoin d'expertise a engendré un double mouvement. D'un côté, des services internes aux collectivités territoriales se mettent en place et développent une ingénierie en matière d'évaluation. D'un autre côté, la réalisation de la commande évaluative est bien souvent du ressort d'acteurs privés, les cabinets de conseil et plus précisément de leurs consultants, qui fournissent les matériaux utiles à la connaissance évaluative et qui participent à asseoir la légitimité de l'action publique.

Il y a dix ans déjà, Vincent Spenlehauer s'interrogeait dans *Pouvoirs locaux* sur ce phénomène et demandait : « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? ». Il faisait à ce titre l'hypothèse selon laquelle « le milieu de

2. P. CORCUFF, « Un OVNI dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, n° 24, 1993, p. 190-209.

3. Il a été ainsi acté une « suppression du Conseil national de l'évaluation (CNE), dont les missions seront reprises sous une autre forme dans le cadre d'un renforcement de l'évaluation des politiques publiques ».

l'expertise mobilisable pour des évaluations ne doit pas comprendre plus de 200 individus »⁴.

Nous aimerions revenir ici sur le processus de constitution de cette expertise, notamment sur son volet interne au sein des structures territoriales. Notons que le processus de construction d'une expertise en évaluation n'est pas linéaire ; il est le fruit d'un long travail de sédimentation qui sera ici volontairement caricaturé afin de proposer un cadre intelligible. Nous avons scindé le processus en deux phases explicatives. La première retrace brièvement l'émergence de l'évaluation dans la sphère locale ; la seconde présente les principaux résultats issus d'une enquête menée auprès des collectivités territoriales françaises⁵ en partenariat avec la Société française de l'évaluation (SFE)⁶ en 2007.

1) Les cadres d'émergence de l'évaluation dans la sphère locale

L'évaluation des politiques publiques constitue un champ spécifique d'intervention, une pratique nouvelle pour les collectivités territoriales et les acteurs locaux. En effet, cet instrument d'action publique, fortement véhiculé par les thèses de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*, au sens de la terminologie anglo-saxonne) depuis le début des années 1990, se distille progressivement dans les discours politico-administratifs et s'instille doucement dans les pratiques au niveau territorial.

Les Régions se sont dotées de dispositifs d'évaluation, comme le prévoyait la circulaire du 9 décembre 1993 prolongée par les circulaires du 31 juillet 1998 et du 25 août 2000. Ces entités ont néanmoins été libres d'évaluer, comme elles le désiraient, les circulaires offrant un cadre souple des domaines évaluables qui a généré une forte hétérogénéité des dispositifs régionaux mis en place.

De manière générale, le développement de l'évaluation territoriale s'inscrit plus largement dans un contexte de décentralisation qui s'opère en France depuis les années 1982 et qui a contribué à la remise en cause de la tradition jacobine du pouvoir, verticale et hiérarchisée. Les lois de décentralisation provoquant, par conséquent, l'éclatement du monopole, du primat accordé à l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques et la montée en puissance des collectivités locales. Il convenait alors de se demander quel était « le niveau le plus pertinent de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques et, par voie de conséquence, de leur évaluation »⁷.

4. Voir V. SPENLEHAUER, « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? », *Pouvoirs locaux*, n° 38, 1998, p. 46-52.

5. N. MATYJASIK, *L'Évaluation des politiques publiques à l'échelle des territoires* (étude en partenariat avec la Société française de l'évaluation [SFE]), novembre 2007.

6. La Société française de l'évaluation est une association indépendante fondée en 1999 qui regroupe les commanditaires, chercheurs et prestataires de l'évaluation des politiques publiques.

7. Sur le sujet, voir P. DURAN et E. MONNIER, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992, p. 255.

La percolation vers les autres niveaux territoriaux s'est ensuite développée sous le poids des contraintes juridiques, des textes réglementaires qui l'ont imposée aux élus et aux fonctionnaires territoriaux, en dépit toutefois des initiatives spontanées en Région et dans les conseils généraux au début des années 1990⁸. Précisément, les règles et les ressources juridiques ont constitué des répertoires d'action et de diffusion de l'évaluation au niveau territorial. Ainsi, l'évaluation des programmes européens (fonds structurels, programmes LEADER...) imposée systématiquement par la Commission européenne et les différentes obligations nationales d'évaluer (circulaire Jospin de 1998 sur l'évaluation des procédures contractuelles...) ont socialisé les acteurs territoriaux à cette nouvelle technique de pilotage de l'action publique.

Comme nous l'avons récemment démontré, cette institutionnalisation (forcée ?) a été renforcée par un contexte de *sfumato territorial*⁹ : contractualisation croissante, transfert accru de compétence, pilotage croisé des dispositifs. Dans ce contexte, l'évaluation semble permettre de rendre lisible et visible l'action des élus, voire de réduire les incertitudes liées à la gestion publique quotidienne. Pour les élus et les techniciens des collectivités territoriales, l'évaluation peut donc être un moyen de faire remonter des informations du terrain et de produire de la connaissance au niveau local.

En somme, plus l'environnement est incertain et instable, plus l'évaluation est utile¹⁰. D'ailleurs, certains voient même à travers l'échelon territorial le champ d'action approprié de l'évaluation « car c'est à ce niveau que peuvent être appréhendés les résultats des actions publiques »¹¹. Ces différents arguments expliquent au moins formellement pourquoi l'évaluation est de plus en plus mobilisée, soit de manière spontanée, soit parce qu'imposée dans le règlement des politiques publiques.

L'absence de cadres normatifs imposés a produit la mise en place de pratiques basées principalement sur des initiatives propres¹² et des portages personnels, comme le résume une ancienne responsable de l'évaluation au sein d'une Région : « *L'acculturation à l'évaluation n'est pas si évidente que cela parce car elle dépend des personnes en place. Si les personnes s'en vont... les acquis liés à l'évaluation se perdent. Je pense que l'évaluation est très liée à des personnes. Tout cela parce que ce n'est pas encore bien ancré au niveau politique*¹³. » D'où des pratiques éclatées, des plus volontaristes à celles qui sont imposées.

8. J. HORAIST, *Partenaires pour évaluer : organiser l'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Commissariat général du Plan, 1992.

9. N. MATYJASIK et L. MEASSON, « L'évaluation entre opportunité et effet », in A. FAURE, E. NEGRIER (dir.), *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, l'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2007.

10. E. MONNIER, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992.

11. D. LAMARQUE, *L'Évaluation des politiques publiques locales*, Paris, LGDJ, 2004.

12. J. FONTAINE, « Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, n° 36, 1996, p. 51-71.

13. Entretien de décembre 2006 issu de notre travail doctoral.

2) L'évaluation « au concret » et « en action » dans les collectivités

Les résultats présentés ici sont issus d'une enquête visant à établir un état du développement de l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales. Celle-ci a été adressée aux Régions, Départements, Communautés urbaines et Communautés d'agglomération, sous la forme d'un questionnaire comprenant des questions ouvertes et fermées. L'enquête auto-administrée s'est déroulée au mois de mai 2007. Il était demandé aux enquêtés d'apporter un regard global sur les pratiques d'évaluation des politiques publiques au sein de leur collectivité¹⁴. Ce paragraphe est principalement une interprétation des réponses données à la question ouverte : « *Quel est votre point de vue sur le développement de l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ?* » et à la question finale : « *Avez-vous quelque chose à ajouter ?* »

A) Les raisons de mise en œuvre d'une évaluation

Le contexte financier contraint qui pèse aujourd'hui sur les structures territoriales constitue un élément favorisant l'instauration de pratiques évaluatives. Certains enquêtés relevant à cet égard qu'il semble « *utile d'enclencher cette mécanique afin de dégager des marges de manœuvre financières* » dans une période de « *migration de la gestion financière* ». En d'autres termes, la recherche et l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques seraient des raisons contribuant à s'engager sur la voie de l'évaluation.

En outre, la question de l'impact des politiques menées est souvent pointée par les répondants. Ainsi, « *le besoin d'information sur les impacts des politiques conduites* » serait également un argument militant en faveur de la mise en place d'évaluation. Cette préoccupation rejoint les propos de certains interviewés pour qui l'évaluation doit être une aide à la décision en « *éclairant la décision des élus* ».

Par ailleurs, d'autres collectivités estiment qu'il existe la nécessité d'analyser les résultats des actions dans l'optique de les faire correspondre à la demande de la population. Autrement dit, « *adapter l'offre à la demande* ». Cette mise en adéquation trouve également un écho dans l'un des atouts de l'évaluation qui est de « *rendre des comptes aux citoyens* ».

Dans les institutions territoriales, l'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui perçue comme un mode de modernisation de la gestion publique locale ; elle paraît être devenue une « *voie normale et incontournable* », « *une nécessité* » qui n'est pourtant pas « *toujours politiquement correcte* » et ancrée dans « *la culture administrative* ».

14. Pour de plus amples renseignements (méthodologie, résultats complets...), cf. la Société française de l'évaluation.

B) Les finalités de l'évaluation

Plus précisément, différentes vertus semblent entourer l'exercice évaluatif. L'évaluation est tout d'abord reconnue comme un élément améliorant la prise de décision. Il s'agit d'un « *outil d'aide à la décision dans une perspective de pilotage stratégique de la collectivité* » qui favorise la « *préparation des décisions politiques en connaissance de cause* ». L'évaluation est ensuite un outil démocratique permettant de « *gagner en visibilité vis-à-vis des citoyens* » en leur garantissant une « *bonne utilisation des deniers publics* ». L'enjeu de communication avec la « *population* » est aussi évoqué. L'évaluation est également un outil de management interne contribuant à « *établir un lien entre le stratégique et l'opérationnel* » et à « *créer une dynamique* », une « *émulation entre les services* ». Elle favorise le « *développement d'action transversale dans les services* ». L'évaluation est finalement présentée en tant qu'instrument de gouvernance « *partagé avec tous ses acteurs, qui vise à rationaliser et à renforcer la légitimité de l'action dans un univers territorial confronté à des réalités de plus en plus complexes* ».

C) Les clefs de réussite de l'exercice évaluatif

Selon les enquêtés, les modalités d'évaluation doivent être conçues dès l'amont des politiques publiques en complément « *de la mise en place d'outils de pilotage et d'outils d'élaboration des politiques* ». Il existe donc un souci d'intégrer l'évaluation dès la conception de la politique, du programme ou encore du dispositif afin d'être « *responsable* ». À cet égard, la question des compétences techniques inhérentes à la mise en œuvre de l'évaluation a été soulevée. Certaines entités relevant que les aptitudes internes « *en matière d'évaluation ont besoin d'être mises à niveau* ». Dans cette optique, « *la nécessité d'une mise en réseau des évaluateurs au niveau des collectivités territoriales* » est demandée, ainsi que « *la mise en place d'un réseau d'échange et de partage des évaluations des politiques publiques locales* ».

Concernant l'évocation de la « *culture de l'évaluation* » dans la structure, elle est surtout synonyme de patience et de lenteur : « *Il faut du temps pour parvenir à un résultat convenable en matière d'évaluation, il faut convaincre, former, suivre avec ténacité, élaborer une stratégie de développement de l'évaluation.* » Dit autrement, il se révèle que l'environnement de réception de l'évaluation doit être préparé ; en ce sens, plusieurs solutions sont proposées.

Ainsi, certaines institutions avancent une approche d'« *expérimentation-apprentissage* » de l'évaluation au sein d'une direction ou de plusieurs services qui aurait pour avantage de familiariser les fonctionnaires territoriaux à ce type de démarche. De surcroît, l'accent est mis sur la nécessité de construire des formations internes (aussi bien à destination des fonctionnaires que des élus) pour « *rassurer* », mais aussi pour « *montrer les apports d'une évaluation* ». Cela pourrait alors répondre au « *réel besoin de dissocier l'évaluation des politiques publiques des outils de suivi et de contrôle* » et à la tendance actuelle de réduire l'évaluation « *à une lecture de l'action publique au prisme de la LOLF* ». Par ailleurs, certaines structures

territoriales s'avouent inadaptées à l'instauration d'évaluation du fait de leur taille trop restreinte qui limiterait « *les moyens supplémentaires à mettre en place* ». Tandis que d'autres collectivités regrettent « *le manque d'appropriation par les élus* » ou leur vision « *pas encore assez claire* » de la notion d'évaluation.

D) La traduction organisationnelle du développement de l'évaluation

En résumé, la tendance à installer la fonction d'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales est aujourd'hui assez palpable et constitue une tendance de fond. On assiste à cet égard au développement des services internes aux collectivités territoriales en charge des évaluations. En ce sens, se constituent des équipes susceptibles de relever ces missions. Elles sont de création récente (moins de quatre ans), de faible taille (moins de 5 personnes) et positionnées, dans la majeure partie des cas, stratégiquement auprès du Directeur général des services.

Ces services internes aux collectivités territoriales développent une ingénierie en matière d'évaluation : de la préparation de la commande d'évaluation (élaboration du cahier des charges, mise en place de l'instance d'évaluation...) à la gestion de l'exercice évaluatif jusqu'au suivi des recommandations. Souvent, ils semblent avoir pour principale fonction de gérer l'externalisation de l'évaluation à des prestataires privés, car les commanditaires locaux d'évaluation de politiques publiques s'attachent bien souvent les services de prestataires privés, les cabinets de conseil, afin d'assurer la réalisation de ce mode d'ingénierie.

Cependant, dans certains cas, ces services se développent de manière entièrement interne (de la conception à la réalisation). C'est l'exemple que nous allons étudier avec l'expérience du Conseil général de la Nièvre.

II) Le développement de la démarche d'évaluation comme expertise interne : le cas du Conseil général de la Nièvre

1) L'évaluation, une pratique « qui se démocratise » en interne au sein du Conseil général de la Nièvre

La démarche d'évaluation des politiques publiques s'installe de plus en plus au sein des collectivités territoriales. En effet, ces dernières éprouvent le besoin d'avoir une plus grande lisibilité quant à leurs interventions publiques. L'évaluation des politiques publiques devient alors une ressource importante en interne en tant qu'expertise et d'outil d'aide à la décision.

Au Conseil général de la Nièvre, cette mission a été mise en place en février 2003 dans la continuité du contrôle de gestion interne et externe. Cette démarche semblait abstraite en premier lieu, mais, très vite au fil des premières évaluations, elle est devenue nécessaire, utile et utilisée par les différentes Directions.

En effet, les évaluations conduites ont porté sur des programmes d'intervention. Le processus a associé différentes directions du Conseil général au travers d'évaluation formative et participative. Cette démarche a promu la culture de l'évaluation au sein des services du Conseil général de la Nièvre, car elle est vécue comme un apport et non un contrôle *stricto sensu*. La mission évaluation du Conseil général a proposé un dispositif afin que chaque évaluation s'inscrive dans un cadre précis et conforme au standard de l'organisation de l'évaluation des politiques publiques.

A) Dispositif d'évaluation des politiques publiques au Conseil général de la Nièvre

Afin d'illustrer le dispositif, nous prendrons un exemple d'évaluation conduite par la mission évaluation en lien avec le service des espaces naturels sensibles. Exemple : Le Conseil général de la Nièvre décide d'évaluer sa politique environnement. La collectivité s'interroge sur l'efficacité et l'efficacité de sa politique. Une des questions évaluatives est : « *Dans quelle mesure la politique en faveur des espaces naturels sensibles a-t-elle contribué à la protection de l'environnement et à la préservation des sites naturels ?* » L'outil financier de cette politique est la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles.

Question : « *Comment au travers d'une politique qui demande une grande technicité en matière de connaissances environnementales, le chargé d'évaluation va-t-il faire pour mener cette évaluation ?* » Réponse : « *Le chargé d'évaluation prendra connaissance dans un premier temps, des aspects législatifs et "historiques" de cette politique afin d'en connaître les différents mécanismes au travers d'une analyse documentaire (lecture de rapports, délibérations, lois, directives...). Dans un deuxième temps, il travaillera en binôme avec le chef de service des espaces naturels sensibles sur les aspects techniques (biodiversité, habitats naturels, faune et flore). Ce travail de collaboration avec les équipes opérationnelles est primordial pour la réussite de l'évaluation* ». Néanmoins, l'évaluateur reste maître de son jugement évaluatif, et pilote de l'étude.

B) Les différentes étapes pour la réalisation de cette évaluation

a) Préparation et mise au point de l'évaluation

– Mandat d'évaluation, signé par le commanditaire, établi afin de préciser la commande.

– Constitution d'une instance d'évaluation garante de l'étude et des outils méthodologiques mis en œuvre (cahier des charges de l'évaluation). Le *Comité de pilotage* de l'évaluation est composé de la manière suivante : élu en charge de la politique Environnement, direction générale des Services, directeur de la direction de l'Environnement, chef de service du Service opérationnel, directeur des Finances, chargé de mission Évaluation.

– Définition et mise en œuvre des « outils d'évaluation » adaptés à la demande. Exemple : réalisation d'un questionnaire, réunion de groupe thématique...

b) Réalisation de l'évaluation

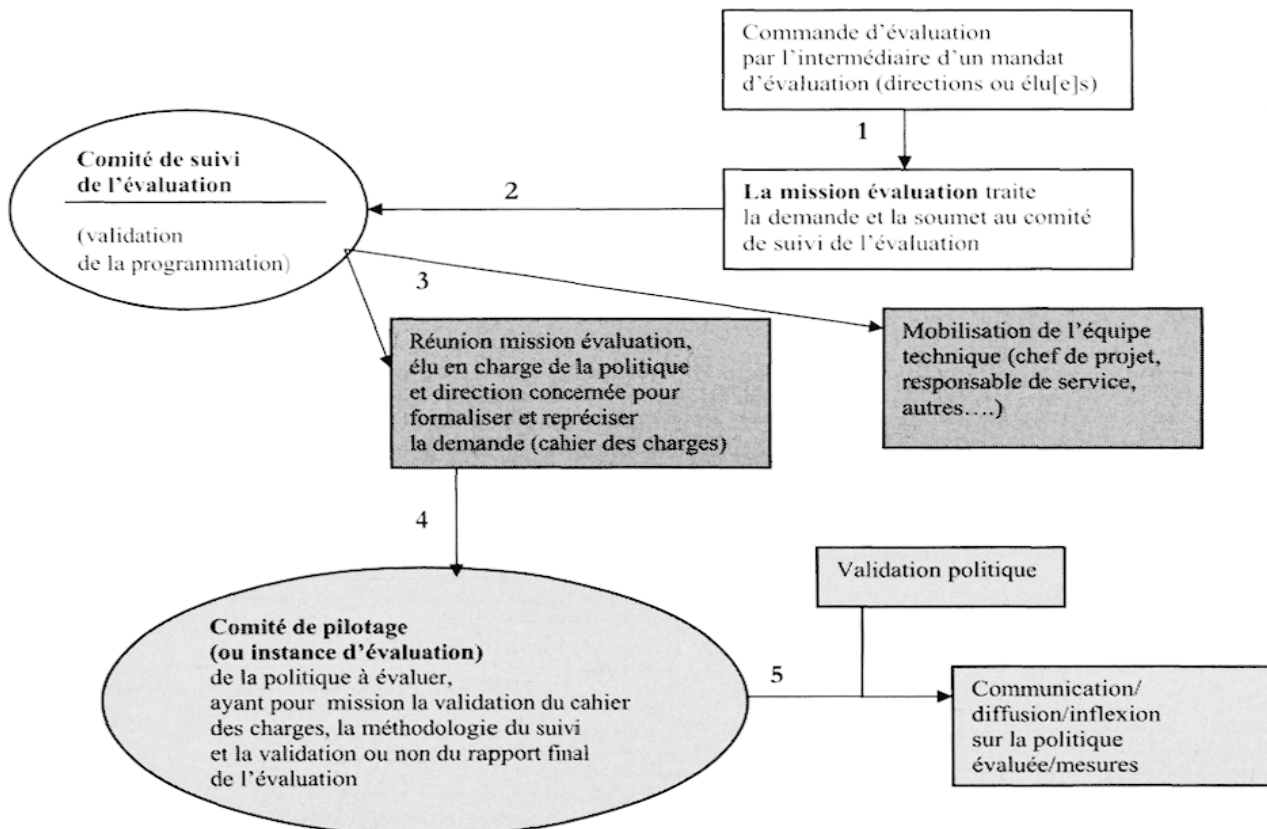
– Définir le référentiel de l'évaluation et préciser à partir de là les outils et méthodes d'enquête et d'analyse spécifiques à l'évaluation de la politique.

– Établir le bilan de la politique à évaluer sur quelques années grâce à un diagnostic avec une analyse « physico-financière » (quantitative) des actions menées et une analyse qualitative auprès des partenaires.

– Évaluer l'efficacité de la politique sur la base des informations fournies par le bilan et des analyses complémentaires (enquête partenaires, analyses de l'évaluateur...). Ce jugement évaluatif s'attachera notamment à identifier et décrire les paramètres bloquant et dynamisant de la politique à évaluer.

– Exprimer des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la politique évaluée – recommandations pouvant porter notamment sur le positionnement du service, les moyens mis en œuvre et les modalités de gestion de l'outil financier et de la politique évaluée.

– Pratiquer une étude comparative auprès d'autres collectivités afin de positionner la politique évaluée.



Le dispositif d'évaluation au Conseil général de la Nièvre

Nous trouverons ci-après la composition et le rôle :

- du Comité de suivi de l'évaluation (instance politique) ;
- du Comité de pilotage de l'évaluation ou instance d'évaluation (instance technique).

Le Comité de suivi de l'évaluation

Composition : élu(e)s, Direction générale.

Mission : évaluation, expert invité.

- Rôle* :
- programmer et valider les sujets présentés par les différentes directions ;
 - être force de proposition sur certains sujets d'évaluation ;
 - décider de la communication ou pas des études ;
 - garantir le suivi de l'après évaluation ;
 - vérifier l'état d'avancement des études.

Le Comité de pilotage ou Instance d'évaluation

Composition : élu(e) en charge de la politique à évaluer, Direction générale, Direction concernée par la politique à évaluer, mission évaluation, expert invité.

- Rôle* :
- validation de la méthodologie et du cahier des charges de la politique à évaluer ;
 - suivi de l'évaluation, débat, garant de la démarche, validation ou pas du rapport final.

Suivi des préconisations :

une évaluation conduite en interne a l'avantage de pouvoir travailler avec les services opérationnels sur le suivi des préconisations. En effet, dès le lancement du processus d'évaluation, il est convenu, avec le commanditaire, que les recommandations ou préconisations retenues et validées par le Comité de pilotage seront mises en œuvre par le service opérationnel concerné avec l'appui de la mission évaluation. Ce travail consiste à aider le service dans la mise en place de nouveaux indicateurs, d'une nouvelle organisation ou encore à élaborer une nouvelle politique d'intervention qui sera soumise à l'approbation de l'assemblée départementale. Cependant, le suivi des préconisations est difficilement réalisable, car les équipes opérationnelles, une fois l'évaluation terminée, ne trouvent pas nécessaire de réinterroger la mission évaluation.

2) Mais qui a ses limites sur la question des enjeux qu'elle génère

L'évaluation conduite en interne est souvent opposée à une expertise extérieure sur la question de l'impartialité. Il est vrai que lorsque les préconisations doivent éclairer des décisions politiques lourdes, il est préférable de faire appel à un prestataire extérieur. Cependant, au Conseil général de la Nièvre, nous essayons de travailler à une complémentarité lorsqu'une évaluation concerne une ou des orientations politiques d'engagement.

Il est à noter aussi que l'évaluation en interne peut être victime de résistance de la part des directions concernées. En effet, au début de notre mission, il a fallu tout un travail pédagogique pour expliquer, faire comprendre et lever les doutes quant aux angoisses suscitées par la démarche d'évaluation. Différentes réactions ont été relevées : « *on va nous contrôler* », « *on va nous supprimer des postes...* », « *c'est déjà tout bouclé et ils nous font croire que...* ».

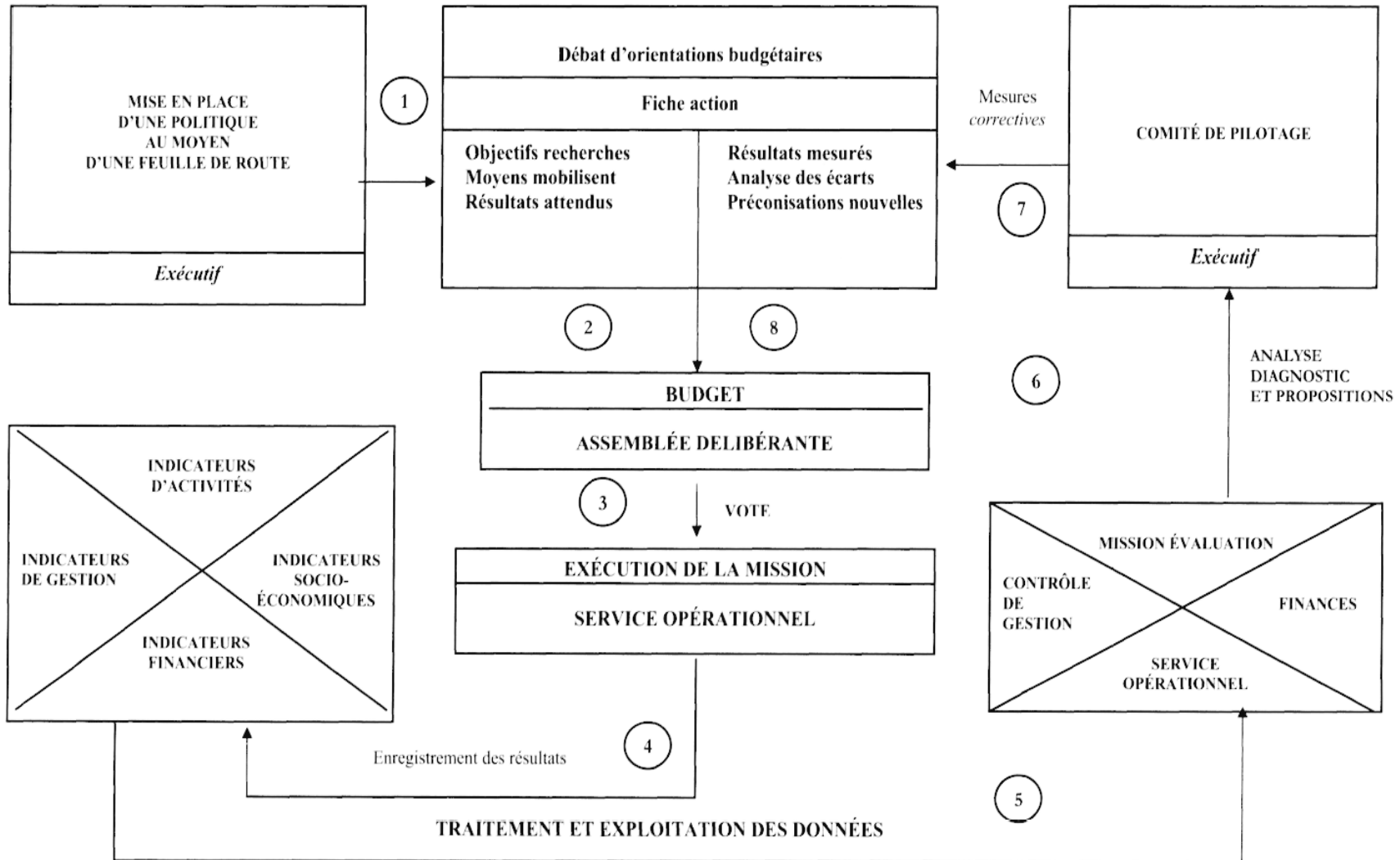
Par ailleurs, il est à noter qu'actuellement la démarche d'évaluation, même si elle prend de plus en plus sa place au sein du Conseil général de la Nièvre, n'en demeure pas moins étrangère à certaines directions de la collectivité.

La question de la « lourdeur du processus d'évaluation » est souvent mise en avant par certaines équipes opérationnelles afin de justifier leur refus de participer ou de solliciter une démarche d'évaluation. Cependant, afin de faire connaître l'évaluation et de lever ainsi les craintes, la mission évaluation en lien avec la Direction générale a organisé des temps de sensibilisation à l'évaluation en direction des cadres de la collectivité. Cette initiative a permis de « dédramatiser » la notion d'évaluation des politiques publiques et a conduit certaines directions à formaliser leur demande. Ce travail a permis de construire une relation de confiance et un processus par étapes. Aujourd'hui, les directions du Conseil général de la Nièvre conduisent leurs actions au travers d'une démarche-projet avec intégration d'indicateurs favorisant le pilotage et l'évaluation des politiques menées.

Nous trouverons ci-après une proposition de schéma de pilotage de la performance qui montre comment l'expertise – notamment en termes d'évaluation – trouve sa place et son sens dans le circuit du Conseil général et apporte de fait une lisibilité aux élu(e)s et aux directions de la collectivité au travers d'outils de pilotage de la performance.

Proposition d'un schéma de pilotage de la performance

Concepteur : Jean-Pierre Guerlet, directeur des finances, de l'économie et du développement durable au CG 58.



Cela fait cinq années que l'évaluation des politiques publiques fonctionne au sein du CG 58. La mission est de plus en plus connue. Six évaluations ont déjà été menées (logement social, économie, gérontologie, environnement, enfance et famille, sport). Depuis, les différentes directions intègrent de plus en plus la démarche d'évaluation dans leurs différents programmes et dans la préparation budgétaire au travers :

- de différents indicateurs quantitatifs (éléments de mesure des résultats) et qualitatifs (efficacité et cohérence des actions) ;

- et d'objectifs à atteindre clairs, précis et partagés.

Ce travail de préparation facilite les évaluations ultérieures qui s'appuieront sur des bilans et des indicateurs statistiques, financiers, sociologiques.

Le Conseil général de la Nièvre a fait le choix d'inscrire ses interventions dans des démarches d'évaluation ; c'est avant tout un choix politique. Il s'agit en effet de conduire des actions efficaces, efficientes et cohérentes.

L'évaluation dans les collectivités trouve sa pertinence dans cette expertise interne qui permet à l'institution d'être sans cesse en veille afin d'améliorer et d'adapter ses politiques publiques. Au-delà de la rationalisation budgétaire, l'évaluation des politiques publiques apporte, au travers des études qualitatives, un véritable plus aux décideurs et aux fonctionnaires. Elle a déjà permis de donner du sens à certaines politiques et de rendre lisibles certains dispositifs « *en mille feuilles* ».

L'évaluation des politiques publiques ne pourra s'ancrer au sein des collectivités que si, et seulement si, elle s'adapte au contexte et à la temporalité de la demande. La démarche d'évaluation ne doit pas être vécue comme une charge trop lourde avec des normes rigides. Elle doit être un outil de bonne gouvernance, souple et compréhensible auprès de ses utilisateurs, s'appuyant sur une confrontation d'idées, de capitalisation des connaissances et d'une prise de conscience par les collectivités de son intérêt.

III) Conclusion

Aujourd'hui, de plus en plus de collectivités territoriales installent la fonction d'évaluation des politiques publiques au sein d'un service interne qui possède des prérogatives à géométrie variable. Ce constat paraît postuler un développement de l'évaluation au niveau local. Néanmoins, une explication de type fonctionnaliste ne masque-t-elle pas la réelle difficulté que les élites locales (aussi bien politiques qu'administratives) ont à se saisir d'un instrument bien souvent jugé porteur d'incertitude ?

Clairement, la question de l'évaluation dans le paysage public n'en est plus vraiment une. C'est acquis ; son existence semble confirmée. Cependant, dans quel sens utilise-t-on vraiment les ressources mises à disposition ? N'assiste-t-on pas à une

reconfiguration de l'évaluation dans une optique de gestion de la performance, comme certaines études le laissent entendre¹⁵ ?

Pour conclure, nous serons tentés ici de rejoindre les propos de Pierre Lascoumes et Michel Setbon quand ils postulent le fait que « *l'apport de l'évaluation est plus sensible et plus profond au niveau administratif : comme moyen d'éclaircissement des problèmes, comme reflet élargi d'une action publique atomisée, comme lieu de confrontation des rationalités isolées, voire comme moyen d'amorcer une coopération toujours réclamée et rarement rencontrée* »¹⁶. En ce sens, l'évaluation est-elle devenue une vraie panacée pour les collectivités territoriales ?

15. Se reporter notamment aux contributions de C. RIQUELME et N. MATYJASIK dans la livraison de la revue *Pouvoirs locaux* consacrée aux Départements : *Pouvoirs locaux*, Institut de la décentralisation, n° 75, décembre 2007.

16. P. LASCOUMES et M. SETBON, *L'Évaluation pluraliste des politiques publiques – Enjeux, pratiques, produits*, recherche financée par le Commissariat général du Plan, convention n° 13-1993, janvier 1996.