

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : CERTU		
Titre : Comment formuler la commande d'évaluation d'une politique publique?		
Sous-titre : Compte rendu de la journée du 27 mars 2001 du réseau évaluation CETE/CERTU	Date d'achèvement : Octobre 2001	Langue : Français
Cahier N°3		
Organisme auteur : CERTU	Rédacteurs: Jean-Pierre Mercier (CETE de l'Ouest) ; Jean-Yves Bion (CERTU)	Relecteur assurance qualité : Michel Rousset (CERTU)
Résumé : Le contenu de ce cahier N°3 s'inscrit dans une série de réflexions organisées par le réseau évaluation CETE /CERTU. Il reprend les exposés et débats d'une journée sur la commande d'évaluation organisée principalement à l'intention des DDE et qui a réuni 34 personnes. L'exposé de Jean-Yves Bion, aborde d'une manière générale les problèmes que l'on peut rencontrer lorsque l'on cherche à passer de la demande à une commande formalisée d'évaluation. Il explique comment il importe de bien se situer dans ce cheminement. On peut y arriver en répondant aux trois questions suivantes : * qui évalue ? Dans le cas de politiques partenariales, il convient de monter un dispositif d'évaluation ; * qu'est ce que l'on évalue ? Il est nécessaire de construire le référé et le référentiel de l'évaluation ; * pourquoi on évalue ? L'évaluation sert-elle à porter un jugement de valeur sur les actions entreprises, ou à souder un partenariat autour d'un retour réflexif sur son action ? C'est lorsque ces éléments sont précisés - et alors seulement- que l'on peut aborder la question des méthodes à employer pour évaluer. Il reste alors à établir un cahier des charges fixant les obligations des différents partenaires. Dans l'exposé suivant , Marie-Aude Corbillé, décrit les interactions entre le chargé d'évaluation et le commanditaire des contrats de ville d'Aubenas et d'Annonay ; ce sont des préalables nécessaires à la définition et à la mise en place d'une démarche d'évaluation. Elle nous indique que parfois, le processus qui mène à la commande d'évaluation peut être long et qu'il faut prendre le temps de le mener correctement. L'évaluation est en effet une étude-action qui porte ses premiers fruits durant sa réalisation. L'exposé de Jean-Paul Birchen, est consacré à la mise en place de l'évaluation de l'appel à projet « transports et insertion urbaine », élaboré conjointement par la Délégation interministérielle à la ville et la Direction des transports terrestres. Il nous fait part des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation partenariale de cette action. Il montre comment un questionnement des différents partenaires de l'appel à projet à permis de définir de façon conjointe, les objectifs de l'évaluation. Cela a rendu possible dans un second temps, l'établissement d'un cahier des charges tenant compte des volontés des différents partenaires. Enfin, Sylviane Le Guyader décrit la manière dont certaines collectivités mettent en place des dispositifs permanents d'évaluation, en partant de son expérience de commanditaire d'évaluation dans la région des Pays de la Loire. Des régions se sont en effet dotées d'un dispositif d'évaluation permettant d'apprécier les politiques mises en place ; elles participent en cela au mouvement d'institutionnalisation des procédures d'évaluation. D'une manière plus large, l'exposé traite de la formalisation des commandes d'évaluation et montre en quoi cet élément est susceptible de contribuer à l'évolution des pratiques administratives.		
Mots clés : évaluation – commande d'évaluation – partenariat -		Diffusion : membres du groupe de travail et du réseau
Nombre de pages : 59	Confidentialité : non	Bibliographie : non

SOMMAIRE

DE LA DEMANDE A LA COMMANDE D'EVALUATION	5
par Jean-Yves BION, chargé d'études au CERTU	
LA REFORMULATION DE LA COMMANDE D'EVALUATION PAR INTERACTION ENTRE LE COMMANDITAIRE ET LE PRESTATAIRE	19
Le cas de la ville d'Annonay	
par Marie-Aude Corbillé, chargée d'études au CETE de Lyon	
LA FORMULATION DES QUESTIONNEMENTS DE L'EVALUATION	31
Le cas de l'appel à projets transports publics et intégration urbaine	
par Jean-Paul BIRCHEN, chargé d'études au CERTU	
L'INSTITUTIONNALISATION DE LA COMMANDE D'EVALUATION DANS LA REGION DES PAYS DE LA LOIRE	45
par Sylviane LE GUYADER, chargée d'études au SGAR des Pays de la Loire	
CONCLUSION	59
par Jean-Yves BION	

DE LA DEMANDE A LA COMMANDE D'EVALUATION

par Jean-Yves Bion, chargé d'études au CERTU

Cette journée ne porte pas sur l'évaluation, mais sur la période plus ou moins longue qui la précède et qui se situe entre le moment de la formulation de la demande d'évaluation et celui de la passation de la commande d'évaluation.

C'est une étape clef qui part de l'intention d'évaluer pour arriver à une commande formalisée d'évaluation. Au cours de cette période vont être décidés un certain nombre de choses cruciales pour la suite des événements et qui risque de conditionner le bon déroulement et l'**utilité** future de l'évaluation. On peut même décider, durant ce laps de temps, de ne pas faire l'évaluation.

Dans un schéma classique, rationnel, linéaire et simplifié, la démarche part d'un commanditaire qui décide de faire une évaluation et fait appel aux services d'un prestataire (l'évaluateur), pour porter un jugement de valeur sur une action ou une politique qu'il mène. Or, dans ce processus, le commanditaire n'est ni seul - étant inclus dans un système d'acteurs il n'est pas totalement libre de ses choix - ni rationnel, dans la mesure où il y a beaucoup d'affect, quand on est pris dans des jeux de pouvoir. D'autre part, le processus n'est ni linéaire (beaucoup d'interactions, de pressions vont infléchir cette décision), ni univoque (beaucoup de non dit et souvent les objectifs visés sont divers).

Souvent, la première question qui se pose au commanditaire et encore plus au prestataire de service, est : **comment faire l'évaluation ? et plus précisément : quelles méthodes utiliser ?**

En effet, lorsque l'on a à faire à des ingénieurs, la question des méthodes devient très importante. Elle occulte quelque peu la dimension politique et est susceptible de réduire l'évaluation à sa dimension purement technique. Il me paraît très important de ne pas répondre à cette question tant que l'on n'a pas au préalable clarifié la réponse à trois autres questions, qui elles ne sont pas du tout techniques :

- * **qui évalue ?** Cela revient à poser la question de la légitimité de celui qui commande une évaluation ;
- * **pourquoi faut-il faire une évaluation ?** Cela revient à poser la question de l'utilité de l'évaluation ;
- * **qu'est ce qu'on évalue ?** (On évalue quoi ?) C'est la construction de l'objet de l'évaluation qui est posée ; cela revient à poser la définition du référent et du référé

Ceci clarifié on peut ensuite se demander :

- * **comment va t-on faire ?** C'est à dire quelles méthodes allons nous employer ?

C'est alors le problème de la formalisation de la commande à travers le cahier des charges qui est abordé.

Je vais donc articuler mon exposé autour de ces quatre questions.

I - QUI EVALUE ? COMMENT METTRE EN PLACE, LE CAS ECHEANT, UN COMITE DE PILOTAGE DE L'EVALUATION

La demande d'évaluation peut évoluer entre le moment de la formalisation de **l'intention d'évaluer** et celui de la **prise de décision d'évaluer**. De ce fait, nous sommes amenés à nous poser la question de l'origine de la demande. Le (ou les) commanditaire(s) influe(nt) en effet fortement sur les caractéristiques du processus d'évaluation.

A - Dans le cas d'un demandeur unique

Est ce un homme politique, un gestionnaire, un animateur, un bénéficiaire, un observateur ?

Quand le commanditaire appartient à une seule organisation, différents services pour lesquels l'évaluation ne représente pas les mêmes enjeux sont souvent concernés

II convient de distinguer le service qui lance l'évaluation des services opérationnels. L'évaluation est souvent lancée par un **service d'études**, dont les compétences sont essentiellement méthodologiques et qui n'a pas d'intérêt direct par rapport à l'objet évalué. Par contre, ce service a souvent un intérêt dans la conduite de l'évaluation. Le service d'études ou service évaluation du maître d'ouvrage est fréquemment perçu au sein de son institution comme éloigné des réalités opérationnelles. Il est donc rarement en position favorable pour s'engager au nom des autres services.

Les **services opérationnels**, eux, sont directement concernés par l'objet de l'évaluation, mais bien souvent, leur implication dans l'action ne leur permet pas d'avoir le recul nécessaire pour conduire le processus d'évaluation. Les cahiers des charges précisent rarement la nature de leur participation

B - Dans le cas d'actions ou de politiques partenariales

La mise en œuvre des politiques publiques, notamment de celles à caractère social, se fait de plus en plus souvent de façon contractuelle et partenariale. De ce fait, de nombreuses administrations et institutions publiques, parapubliques ou privées, sont appelées à collaborer. Il en est ainsi par exemple de la politique du logement social, de la politique de sécurité publique, de la politique de la ville. Dans les systèmes d'acteurs chargés de les mettre en œuvre, les différents partenaires s'inscrivent dans des relations de pouvoir¹.

Il importe donc de voir comment se situe le commanditaire de l'évaluation et comment les autres partenaires de l'action perçoivent son initiative.

En effet, ces différents partenaires ont un questionnement particulier sur la politique concernée et des attentes spécifiques par rapport à l'évaluation. Il est donc important de

¹ THOENIG et MENY (1989) *Les politiques publiques*, Paris, PUF, notamment le chapitre IV: La mise en œuvre

savoir si le demandeur parle en son nom propre ou au nom d'un groupe d'acteurs, si l'idée d'évaluer est partagée, et par qui ? Si des personnes sont opposées à cette démarche ?

Cet examen permet de se faire une idée des résistances susceptibles d'être rencontrées. Le plus souvent, officiellement personne n'est contre, mais tous ne s'y engagent pas avec le même empressement ?

Toutefois, le problème principal est bien de faire en sorte que le commanditaire consente à ce que sa demande **devienne une commande collective** et que sa demande d'évaluation soit partagée par d'autres partenaires, cela lui donnera une plus grande légitimité et donc de meilleures chances de réussite.

1 - Une typologie des partenaires

Sommairement, on peut classer les partenaires² d'une politique publique en trois catégories :

- * **les maîtres d'ouvrage** conçoivent ou financent la politique. Leur questionnement porte plutôt sur la mesure des résultats et des effets des différentes actions engagées ;
- * **les opérateurs** mettent en œuvre la politique. Pour eux, le questionnement de l'évaluation mérite d'être centré sur les processus, ainsi que sur l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience des différentes actions ;
- * **les « populations cibles », usagers ou bénéficiaires**. Ces populations peuvent être directement acteurs de l'évaluation, mais cela est extrêmement rare. C'est au niveau de leur représentants, ou d'associations, que l'on peut tenter de recueillir leur parole.

Certains acteurs ont plus à gagner que d'autres dans la mise en œuvre du processus d'évaluation. D'autres ont plus à perdre, et parfois l'évaluation est perçue comme un instrument de contrôle par ceux à qui elle peut faire perdre des marges d'autonomie.

2 - Le comité de pilotage de l'évaluation

Une partie des enjeux se cristallise souvent dans la **constitution de la structure de pilotage partenariale : le comité de pilotage**. Ce comité de pilotage réunit les principaux partenaires qui ont pour mission de définir l'objet de l'évaluation et de formuler les questions essentielles auxquelles l'évaluation doit apporter des réponses. L'action et les politiques publiques devenant de plus en plus partenariales, il peut paraître normal que la démarche d'évaluation soit aussi menée de façon partenariale.

Le comité de pilotage est un outil de légitimation du processus, dont la composition doit être déterminée avec soin, en concertation avec le demandeur de l'évaluation. Dans le cadre de son élaboration, il faut se poser les questions suivantes :

- * peut-on mettre dans le même comité de pilotage supérieurs et subordonnés ?
- * comment avoir une représentation des maîtres d'ouvrage « équilibrée » ?

² Eric MONNIER et Vincent SPENLEHAUER (1990), L'évaluation dans le triangle de la décision, in Evaluation et décision. *Séminaire de méthode du Plan Urbain*. ENTPE. Vaulx-en-Velin, septembre

- * comment représenter les opérateurs ? Les usagers ?
- * comment l'ouvrir à des personnalités extérieures à l'action évaluée ?
- * comment obtenir une participation financière (au moins symbolique), de tous à l'évaluation ?

II - POURQUOI ÉVALUE-T-ON ? QUELLE EST L'UTILITE DE L'ÉVALUATION ?

Les motivations à l'origine d'une évaluation sont variées : ce peut-être parce qu'une circulaire le demande, ou bien parce qu'on aimerait connaître le résultat de l'argent investi dans une action ; mais aussi parce que c'est un coup à jouer dans une carrière, ou que le rapport Viveret en faisait une impérieuse nécessité, un « devoir d'évaluation ». Pour les administrations, les raisons d'évaluer peuvent être multiples et variées. De ce fait, le chargé d'évaluation a besoin d'avoir une idée de l'usage prévue pour l'évaluation

A - A quel moment se situe l'évaluation ?

Une première manière de clarifier les choses est de voir **à quel moment de l'action** se situe la demande d'évaluation:

- * **avant** la mise en place de la politique (aide à la décision, évaluation technico-économique, diagnostic) ;
- * **en cours** de réalisation (suivi, évaluation managériale, régulation des systèmes d'acteurs, gestion de politique) ;
- * **après** son achèvement (bilans de l'action, diagnostic).

B - Quels sont les enjeux de l'évaluation ?

Je vous propose de faire une distinction entre deux types d'évaluation, qui d'ailleurs peuvent parfois se trouver imbriquées:

- * l'évaluation des effets et des résultats d'une politique publique ;
- * l'évaluation servant à la régulation du jeu des acteurs et au renforcement du partenariat, que l'on qualifie parfois d'évaluation managériale servant à la gestion de la politique.

1 - L'évaluation des effets et des résultats

Si l'on examine avec le commanditaire, les motifs qui l'animent, on a une idée **des enjeux de l'évaluation, qui peuvent être forts divers**. Il peut s'agir :

- * de poursuivre en l'état la politique (justification, une politique dont les acteurs sont particulièrement fiers) ;
- * d'améliorer la politique (rationalisation des dépenses publiques) ;
- * d'amplifier la politique ou de reconduire la politique (contrat de ville) ;
- * de promouvoir la politique (opération de communication, on insiste sur les opérations qui ont réussi) ;

- * d'abandonner la politique (aspect sanctionnel ; ce qui est plus inquiétant, car on peut essayer à travers l'évaluation de juger l'action de personnes, voir d'éliminer des gens de l'action).

S'y ajoute un certain nombre d'enjeux implicites (par exemple qui évalue qui ?), on comprend que le processus d'évaluation, en fonction des configurations, peut se situer comme le disait un collègue québécois, François Lacasse, « entre la farce et l'enfer ».

Une évaluation qui vise à un examen de l'utilisation des fonds publics ne demande pas de coopération active de la part des services opérationnels, parce qu'elle va essayer d'apprécier l'emploi des fonds publics, de se pencher sur des questions d'efficience (cout / résultats) et d'efficacité (résultat / objectif). Elle va chercher à porter un jugement de valeur sur le projet, sur l'action publique.

Intervenant souvent à posteriori, elle est demandée par les décideurs (CEE, Banque Mondiale). La participation des acteurs n'est pas indispensable et la décision d'évaluer peut être prise par un seul des protagonistes.

2 - L'évaluation managériale

On constate que l'évolution des politiques publiques vers une mise en œuvre partenariale a une influence sur la conduite de l'évaluation. Désormais, dans le cadre des politiques publiques, l'accent est mis sur la nécessité de « *contribuer aux évolutions positives du partenariat d'acteurs impliqués, en avançant vers la création ou le renforcement du partenariat lui-même* »³. Pour ce faire, une occasion privilégiée peut être constituée par le moment de la formulation collective d'une commande d'étude ou d'évaluation.

Dans ce cas, la fonction de l'évaluation **va davantage consister à réguler le jeu des acteurs, qu'à apprécier les effets de l'action publique**. Sa mise en œuvre peut être une occasion de créer des identités de vue et de constituer un moyen pour faire évoluer positivement le partenariat entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une action publique. Pour ne pas être rejetée, la démarche d'évaluation d'une politique concertée doit être menée en coopération entre les différents partenaires, dès la formulation de la commande.

Evidemment, le contexte partenarial d'une action modifie les conditions de la commande. L'étude préparatoire peut ainsi être l'occasion d'amener les différents partenaires à construire un référent commun et à définir ensemble l'objet de l'évaluation. Elle peut être aussi le moment privilégié pour engager une réflexion collective sur l'orientation qu'ils souhaitent donner à leur action. Il convient donc, avant la formalisation de la commande, de savoir identifier les attentes, leurs origines, les enjeux et le degré d'implication des différents demandeurs. La qualité des contacts noués lors de l'étude

³Andy SMITH et Alain FAURE (1994), « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir », *Sciences de la société*, n°32, mai

préparatoire peut conditionner l'appropriation des recommandations de l'évaluation par les personnes qui auront ensuite à les mettre en œuvre.

Par ailleurs, l'appropriation des résultats est favorisée par l'implication des services. Plus on insiste sur le caractère « jugement » des résultats, plus on rencontre des réticences envers l'acceptation de la démarche. D'autre part, un jugement porté par une personne extérieure est davantage susceptible de susciter des réactions de rejet. Il convient donc d'insérer les questionnaires depuis le début dans le processus d'évaluation, pour qu'ils puissent s'en approprier les résultats plus facilement.

Il existe aussi un risque pour que l'évaluation devienne une simple aide à la gestion de la politique, d'autant plus que, souvent certaines de ces politiques partenariales souffrent d'un déficit de gestion. L'évaluation consiste alors « à recenser la pluralité des représentations en présence » et par une activité de médiation, à façonner des points de vue communs et des représentations communes. Sous cette forme, elle peut devenir, au même titre qu'une démarche de « projet d'entreprise », « d'analyse de la valeur » ou de « démarche de qualité », un processus de création de consensus au sein d'un groupe d'acteurs engagés dans la réalisation d'un projet ou dans la mise en œuvre d'une action publique. Dans ce cas, il est clair que le processus d'évaluation compte plus que le rapport final. Il est alors important de mettre en place la démarche participative et le dispositif ad-hoc, dès le début de l'action.

Dans les faits on n'est jamais dans un cas pur ; souvent la démarche retenue est une cote mal taillée entre ces deux types d'évaluation.

III - QU'EST CE QUE L'ON ÉVALUE ? LA DÉFINITION DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Une maîtrise d'ouvrage collective engendre en règle générale une plus grande complexité, les objectifs poursuivis par chacun pouvant être relativement pluriels.

Dans une action partenariale, les évaluations « sauvages » de tout un chacun sont monnaie courante et personne ne se prive de porter un jugement sur l'action d'un partenaire. Dans ces conditions, il n'est pas souhaitable que certains s'arrogent le pouvoir d'évaluer l'action des autres, en fonction de critères ignorés par les « évalués ». En effet, l'adhésion aux objectifs de la politique et le degré d'engagement de chaque partenaire n'étant pas du même ordre et de la même intensité, le partenariat risque d'éclater avec l'émergence d'un projet d'évaluation. Les difficultés commencent donc lorsque la décision d'évaluer est prise collectivement et qu'il convient de définir précisément les modalités et les objectifs communs de l'évaluation.

L'étude préparatoire d'évaluation va être le moyen de concilier les exigences des différentes parties prenantes de la démarche, de formuler les objectifs de l'évaluation et d'organiser un cadre de réflexion collective pour les différents partenaires de la politique. Elle va permettre de définir : ce que l'on évalue et en fonction de quoi on le fait.

A - La délimitation de l'objet de l'évaluation (la détermination du référé)

Cette étape consiste à circonscrire les limites du programme et par-là même le champ de l'évaluation. Les limites et les définitions du programme peuvent varier en fonction des interlocuteurs et des différents acteurs. Il importe de bien identifier les diverses « composantes » du programme : ressources, activités, réalisations, effets et objectifs⁴. On construit l'objet de l'évaluation comme on construit un objet d'étude.

B - Constitution du référentiel de l'évaluation

Déjà, en 1987, le rapport Nioche demandait en préalable à l'évaluation de « rendre les politiques évaluables ». En effet, en France, on n'a pas de chance, dans la mesure où nous n'avons pas comme outre atlantique, des « programmes » où les objectifs sont affichés, les moyens bien identifiés et les résultats attendus définis. On raisonne en terme de politique publique que l'on reconstruit par l'analyse et l'administration et le budget ne raisonnent pas (ou peu) en terme de politiques publiques.

Le référent 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, est le référentiel cartésien, cher aux mathématiciens. Il permet de situer un point dans l'espace par rapport à des axes (à deux ou n dimensions) et 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 ».

En matière d'évaluation, **ce qui va structurer le référent, ce sont les objectifs**. Ceux du programme ou de la politique, mais aussi ceux de l'évaluation.

Le référent 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 référent appartient à l'ordre des représentations d'objectifs* ». Le référentiel désigne « **un catalogue d'objectifs hiérarchisés** ».

Il est difficile de définir les 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. Par exemple, la charte d'objectifs des contrats de ville met en avant des grandes intentions tel que « développer la citoyenneté », « favoriser la mixité sociale », et énumère des catalogues d'actions censées concourir à l'atteinte de ces intentions. Seulement, ces intentions ne sont pas des objectifs : **un objectif doit être formulé de manière à ce que l'on puisse en apprécier l'atteinte**.

⁴ J-Yves BION (1999), L'étude préparatoire d'évaluation, une nouvelle manière de formuler la commande publique d'étude ? in revue *Politique et Management Public*, volume 17, n°1, mars

Ainsi donc, une politique publique n'est pas un objet simple, elle n'est jamais univoque, elle est équivoque, à visées et à facettes multiples. **La reconstitution des objectifs de la politique par les acteurs constitue la partie la plus délicate de la démarche d'évaluation.**

Une des premières tâches de la personne chargée de l'étude préparatoire consiste donc à rencontrer les différents acteurs de cette politique publique, pour leur demander ce qui constitue les objectifs essentiels du programme. Chacun des partenaires pondérera, de manière différente les objectifs visés par cette action.

La seconde question posée au cours des entretiens porte sur les questions auxquelles ils souhaitent que l'évaluation réponde.

Une liste de questions auxquelles l'évaluation doit répondre est ainsi établie et soumise dans un second temps au comité de pilotage. Ces questions ne sont pas toutes du même niveau de généralité et ne constituent pas des préoccupations partagées par tous; certaines portent sur des aspects très particuliers de la politique, d'autres ne concernent qu'un ou deux acteurs...

Les questions ayant été classées en fonction d'une grille de lecture (pertinence, efficacité, efficience, etc.), le comité de pilotage a pour tâche d'en reformuler collectivement certaines, puis de les classer et enfin de les hiérarchiser en fonction de l'intérêt qu'il leur accorde. Ce travail peut, par exemple, être mené à l'aide de l'abaque de Régnié.

C - L'Intérêt de la démarche

L'intérêt de cette démarche est de bien cerner avec les acteurs clefs, quels sont les objectifs importants de la politique à évaluer et par suite quels sont les objectifs que l'on peut fixer à l'évaluation.

En premier lieu, cette manière de faire rend nécessaire la prise en compte, dans la commande d'évaluation, **des demandes des différents partenaires de la politique**. Le questionnement de l'évaluation sera une résultante, un compromis, entre ces diverses exigences.

La définition même des objectifs est soit ramenée au « plus petit dénominateur », (au risque probable d'amoindrir l'intérêt de la démarche), soit au contraire, rend compte de la multiplicité des objectifs (au risque cette fois ci d'interroger la finalité même du partenariat). Dans ce cas, se pose alors la question de l'optimisation du partenariat ?

Ce type de démarche permet de confronter les points de vue des acteurs et de créer du lien et des référents communs

L'étude préparatoire structure la commande, en transformant les diverses demandes, souvent imprécises, en une commande d'évaluation établie collectivement et consignée dans un mandat d'évaluation. Elle définit le comité de pilotage de l'évaluation qui sera chargé d'orienter et de réceptionner le travail des différents consultants retenus. Elle permet de rédiger le cahier des charges de l'évaluation, qui peut être confié, dans un second temps, à différents bureaux d'études.

IV - COMMENT FAIRE ? OU L'ETABLISSEMENT DU CAHIER DES CHARGES DE L'EVALUATION

Le questionnement de l'évaluation établi, l'étude préparatoire doit ensuite faire état des méthodes qui seront employées pour l'évaluation et de son coût. Le cahier des charges codifie la relation entre le commanditaire et le prestataire.

Le maître d'ouvrage bénéficie d'une connaissance de la politique évaluée et des problématiques relatives à sa mise en œuvre, que dans le meilleur des cas, le chargé d'évaluation aura acquis à la fin de l'étude.

En revanche, le chargé d'évaluation détient une expérience dans la réalisation d'évaluations qui lui confère une bonne maîtrise de la méthodologie, de la réalisation et de la mise en forme des résultats d'évaluation. C'est sur cette base de reconnaissance des compétences respectives des acteurs qu'il paraît souhaitable d'établir la coopération entre les partenaires.

A - Qu'est ce qu'un bon cahier des charges ?

Cinq points principaux peuvent être identifiés.

Les cahiers des charges doivent fournir des informations précises relatives à :

- * **l'organisation de l'évaluation, son calendrier, son pilotage, son déroulement ;**
- * **le cahier des charges doit énoncer des objectifs (généraux et spécifiques) poursuivis par la mesure / le projet / la politique... et des résultats attendus .**

Souvent, le contexte général, les besoins auxquels le programme est censé répondre ou le champ couvert manquent parfois de précision ou de clarté. Il est nécessaire d'exprimer une définition précise du champ de l'évaluation. A juste titre, on attend que l'évaluation fasse la part entre ce qui est imputable à l'action évaluée et aux autres mesures s'intéressant à des objectifs proches ;

- * **les objectifs de l'évaluation** (issue de la phase précédente si elle a eu lieu), les questions et les critères d'évaluation apparaissent également assez clairement dans les questions permettent de cerner les priorités sur lesquelles il devra concentrer son cahiers des charges et donc les résultats attendus. Pour le chargé d'évaluation, ces questions permettent de cerner les priorités sur lesquelles il devra concentrer son investigation, afin de répondre aux attentes du maître d'ouvrage ;
- * en général, la faiblesse majeure des cahiers des charges concerne **la description des données disponibles pour mener l'évaluation**. Elle est souvent imprécise et oblige la plupart du temps les chargés d'évaluation à se tourner vers le maître d'ouvrage pour compléter leur information, afin d'obtenir des réponses à des questions du type : combien de dossiers existe-t-il ? Quelles sont les données présentes dans chaque dossier ? Existe-t-il un support informatique permettant de traiter ces données ? Les données sont-elles fiables ? etc. Il existe alors un risque que le chargé d'évaluation fasse un travail

d'audit (collecte de données, bilan), plutôt qu'un réel travail sur les impacts et les effets de la mesure ou de la politique.

Ainsi, il est indispensable de faire figurer dans le cahier des charges un recensement de ce qui est connu et disponible pour le chargé d'évaluation et ce qui ne l'est pas (quelles sont les informations déjà mises en forme et celles qu'il faudra collecter). Il n'est pas rare en effet, que 20 à 40% des travaux « d'évaluation » consistent, en fait, à reconstituer des éléments de suivi physico-financier, alors que ce temps pourrait être utilisé pour l'approfondissement des analyses ou à l'amélioration des recommandations ;

- * la question de **l'exploitation, de la diffusion et du « portage » des résultats de l'évaluation** doit être pensée dès l'amont de la démarche. Il faut ainsi déterminer sous quelle forme se présentera le rapport. S'il inclura des « **recommandations** ». Si les « pistes de réflexion » produites par le chargé d'évaluation feront l'objet d'un débat avec le maître d'ouvrage ou l'instance d'évaluation ? Par qui les conclusions seront portées, appropriées.

Plusieurs tensions, à prendre en compte, apparaissent souvent pendant la phase de négociation du cahier des charges :

- * la tentation du chargé d'évaluation de voir large, d'avoir un point de vue panoramique de la mesure / du projet / de la politique évaluée, peut s'opposer à la volonté du commanditaire de délimiter strictement le champ d'investigation ;
- * la tendance des commanditaires à demander des « garanties de résultats », alors que le chargé d'évaluation ne peut offrir que des « garanties de moyens ».

Comment peut-on alors, à la fois, assurer que le commanditaire obtiendra une réponse à ses questions, tout en laissant au prestataire suffisamment de marge de manœuvre ou de latitude pour explorer la question et percevoir les enjeux réels ?

V - DE LA NECESSITE DE CREER LES CONDITIONS D'UNE COOPERATION ENTRE LE MAITRE D'OUVRAGE ET LE PRESTATAIRE, TOUT AU LONG DE LA DEMARCHE D'EVALUATION

L'approche française de l'évaluation stipulait au départ, l'indépendance de l'évaluation et la neutralité des chargés d'évaluation. Dans beaucoup de cas la distance absolue entre le commanditaire et le prestataire s'estompe et l'on se situe de plus en plus souvent dans une coopération.

Si le travail d'élaboration du cahier des charges par le maître d'ouvrage pour délimiter le champ de l'évaluation et les questions évaluatives est nécessaire et fondamental, il doit se garder cependant d'être trop fermé.

La question de l'évolution du questionnement en cours d'enquête paraît aussi être une question importante. En effet, le cahier des charges qui fixe le rapport contractuel avec le chargé d'évaluation, ne peut tout prévoir et il doit être possible en cours de route d'en modifier certains points le cas échéant.

Par rapport à ce schéma idéal, qui n'est là que pour fixer les idées, il faut savoir que dans la réalité, cela ne se passe jamais ainsi. Si pour les uns, mettre en place une évaluation c'est essayer d'apporter des solutions à un problème, pour d'autres, l'évaluation est avant tout vécue comme posant problème....Si certains en attendent quelque chose et s'efforcent de soutenir le processus, il arrive que d'autres n'en attendent rien de bon et font tout pour contrer le processus.

Dans le déroulement d'une évaluation, il existe toujours une somme plus ou moins importante de « non dits », cette face cachée est le jardin secret des acteurs, qui ne souhaitent pas, à travers le processus évaluatif, se départir de marges de manœuvre ou craignent de se faire instrumentaliser par d'autres. Il faut l'accepter et ne pas réduire à l'application de quelques recettes la démarche d'évaluation.

Je regretterai de vous avoir donné l'impression d'avoir été trop clair.

DISCUSSION

Michel Javelle - DDE 43

Il semble que la difficulté, c'est de cerner les objectifs de l'évaluation et de définir le référentiel. Seulement, on ne peut pas, me semble-t-il, les intégrer dans l'étude de faisabilité.

Jean-Yves Bion - CERTU

Vous avez raison, la définition des objectifs et du référentiel de l'évaluation constituent les points les plus délicats. En France, jusqu'à nouvel ordre, c'est le commanditaire qui pose les questions d'évaluation. L'étude préparatoire est une manière de faire accoucher un comité de pilotage, de clarifier les objectifs de l'évaluation. Quelles sont les questions auxquelles l'évaluation devra apporter des réponses ? Que va-t-on évaluer et en fonction de quoi ? Voilà le nœud du problème.

L'intervention de Marie Aude Corbillé va nous montrer, qu'en réalité, il s'agit là d'un schéma un peu idéal. Normalement, les attentes et les questions posées à l'évaluation sont formulées par le comité ou l'instance d'évaluation. Dans la réalité, elles le sont souvent à l'issue d'un ajustement négocié entre le chargé d'évaluation et le commanditaire, le premier aide le second « à accoucher »

Ainsi, je suis intervenu en tant qu'aide à la conception d'un dispositif d'évaluation d'un plan départemental d'actions pour les plus démunis. Les questions posées à l'évaluation, la rédaction

⁵ THOENIG et MENY (1989) *Les politiques publiques*, Paris, PUF, notamment le chapitre IV: La mise en œuvre

⁶ Eric MONNIER et Vincent SPENLEHAUER (1990), L'évaluation dans le triangle de la décision, in *Evaluation et décision. Séminaire de méthode du Plan Urbain*, ENTPE, Vaulx-en-Velin.

⁷ Andy SMITH et Alain FAURE (1994), « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir », *Sciences de la société*, n°32, mai.

⁸ Jean-Yves BION (1999), L'étude préparatoire d'évaluation, une nouvelle manière de formuler la commande publique d'étude ? in *Politique et Management Public*, volume 17, n°1, mars

de l'appel d'offre et le choix du bureau d'études ont été réalisés par le comité de pilotage. Je préfère en effet que ce soit le commanditaire ou les membres du comité de pilotage qui posent les questions évaluatives et non pas le bureau d'études.

Jean-Pierre MERCIER – CETE de l'ouest

Effectivement, dans une politique partenariale comme la politique de la ville, la commande passée au chargé d'évaluation est souvent peu précise, les attentes sont floues. La première mission du chargé d'évaluation consiste à reformuler la commande,

Quand l'appel d'offre pour recruter un prestataire est passé, il est souhaitable, que le projet d'évaluation soit déjà bien défini. Cela peut nécessiter la réalisation d'une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, afin notamment de l'aider à clarifier ses attentes, ses objectifs. Dans ce cas, il est préférable que cette prestation soit dissociée de la réalisation de l'évaluation proprement dit. C'est-à-dire, il faut deux commandes séparées de passées à deux prestataires différents. Cela n'est pas forcément la pratique courante actuellement.

Michel Gien – DRE Aquitaine

Est-ce que la solution préconisée dans la circulaire du Premier ministre du mois d'août 2000 va-t-elle permettre de résoudre ce problème ? Elle prévoit en effet un comité de pilotage, mais aussi une instance technique, avec des gens des administrations, des opérateurs etc... qui pourront aider le comité de pilotage à définir le cahier des charges, afin de pouvoir par la suite lancer un appel d'offre destiné à recruter un ou plusieurs prestataires de services.

Jean-Yves Bion - CERTU

Je ne sais pas s'il y a une seule bonne solution ; il y en a sans doute plusieurs.

Le problème le plus important me paraît plutôt être l'existence d'un regard extérieur. Dans le comité technique, il n'existe pas ; par contre dans le comité de pilotage, il peut-être présent. Par ailleurs, la fonction du comité de pilotage me paraît être beaucoup plus une fonction de légitimation, alors que celle du comité technique est beaucoup plus technique, dans la mesure où elle porte sur les modalités de mise en œuvre et le déroulement de l'évaluation. Mais les questions générales d'évaluation doivent être validées par le comité de pilotage.

Hugette Fagard – CETE du Sud Ouest

Ne faut-il pas motiver les maîtres d'ouvrage pour faire des évaluations ? En effet, quelle que soit la méthode, une évaluation marchera d'autant mieux que les demandeurs seront vraiment intéressés par les résultats. Je pense qu'il y a certainement un travail à mener pour les motiver.

Jean-Yves Bion – CERTU

Je n'ai pas de recette pour motiver les maîtres d'ouvrage. La DIV fait des circulaires pour motiver les acteurs. Il faut sans doute faire quelque chose pour les services qui vont recevoir ces textes, pas n'importe quoi toutefois. Il faut être pragmatique et faire en sorte que les gens perçoivent l'intérêt qu'ils peuvent retirer de l'évaluation. Il faut peut-être essayer de monter des actions en partenariat ; cela peut être motivant.

Robert Galmiche – DDE de la Cote d'Or

Dans votre question il y a deux niveaux

Vous avez tout à fait raison de dire qu'il y a un travail de relations à engager. Il faut des mois de travail pour mettre en confiance les chefs de projets qui sont proches des élus et qui collaborent avec eux. Ça dépend bien sûr des personnes et de l'ardeur qu'on y met, mais c'est un préalable pour que l'on puisse se mettre d'accord sur les objectifs et ensuite accepter une évaluation, non plus considérée alors comme une sanction, mais comme une aide à la bonne utilisation des deniers publics.

Il y a un deuxième aspect que vous n'avez pas encore traité. En effet, vous abordez l'évaluation de la politique contractuelle au sens global, mais vous ne le faites pas aux différents niveaux de mise en œuvre des projets, ainsi qu'au niveau de l'élément de base que constitue une action réalisée par des opérateurs de terrain et qui doit s'inscrire dans un projet global et cohérent. Nous faisons de leur présentation dans une fiche projet prévoyant un dispositif interne d'évaluation, une condition à l'éligibilité au titre des financements du contrat de ville.

M. Michel Gien - DRE Aquitaine

Je retrouve la même ambiguïté quand on parle d'observatoire. On a l'impression en vous écoutant que l'évaluation est une longue étude, nécessitant une commande structurée, ainsi que la rédaction d'un cahier des charges. Or pour moi, c'est un processus qui va avoir des temps forts, des temps un peu plus faibles, mais qui va surtout rendre nécessaire la réalisation d'un certain nombre de zooms qui vont motiver le maître d'ouvrage ou les commanditaires. Les différents partenaires ne poursuivent pas forcément les mêmes objectifs. Il va falloir que chacun d'entre eux se retrouve dans la commande. De ce fait, différentes actions peuvent être évaluées dans le cadre de démarches complémentaires. L'évaluation est donc un processus qui est peut-être un peu long, mais qui intègre des éléments plus courts, à partir desquels on peut réagir rapidement et engager des actions. On est dans la même configuration que pour un observatoire. Un observatoire n'est pas seulement une base de données. C'est un ensemble d'études qui permet de réagir par rapport à une politique, par rapport à une action.

Jean-Yves Bion - CERTU

Vous avez parfaitement raison. Je n'ai peut-être pas suffisamment insisté là dessus. Un observatoire produit des chiffres, mais c'est aussi une occasion de construire un partenariat et d'échanger sur un certain nombre d'idées. L'évaluation est aussi une occasion, une opportunité pour souder un partenariat, pour dialoguer avec des gens.

Ainsi, quand on voit par exemple le résultat des réflexions menées pendant deux ans dans les entreprises, dans les grands groupes qui emploient 2000 ou 3000 salariés, au sein de groupes de travail qui font des ajustements pour construire un programme d'objectifs, on se dit que le résultat est d'une pauvreté incroyable par rapport au nombre d'heures passées pour élaborer ce document. En fait, l'intérêt de ce travail ne réside pas seulement dans le document final, mais essentiellement dans le processus enclenché. Vous avez absolument raison là dessus, c'est la même chose dans le cas d'un observatoire ou d'un diagnostic territorial.

Actuellement il n'y a rien de pire, me semble-t-il, que de se dire : on va s'auto-commanditer en DDE un diagnostic territorial et ensuite le prendre sous le bras pour aller le vendre à l'extérieur. A mon avis, la réflexion doit être collective et partenariale. Il n'est certainement pas toujours facile d'enclencher un processus de travail en commun, mais c'est certainement cela le plus important.

LA REFORMULATION DE LA COMMANDE D'EVALUATION PAR INTERACTION ENTRE LE COMMANDITAIRE ET LE PRESTATAIRE

Le cas de la ville d'Annonay

par Marie-Aude Corbillé, chargée d'études au Cete de Lyon

I - LA COMMANDE INITIALE

En 1997, l'obligation légale d'évaluer les contrats de ville est rappelée à plusieurs reprises par la préfecture et la DDE, au comité départemental des financeurs. Celui-ci décide de lancer une évaluation à posteriori des contrats de ville et de la confier au CETE de Lyon, dans la mesure où cet organisme vient de terminer un diagnostic sur le quartier d'Aubenas, identifié comme zone urbaine sensible (ZUS). Il dispose donc de connaissances récentes sur l'un des 2 quartiers en ZUS du département.

La DDE de l'Ardèche prend contact avec le CETE par téléphone, puis lors d'une réunion de pré-programmation d'étude, de façon à expliquer la commande. Il s'agit de *« juger de la pertinence des contrats de ville avant qu'ils ne se terminent : identifier les acquis, anticiper la reconduction ou le réajustement des actions ou des modes de travail jugés efficaces, quelles que soient les conditions de prolongation de la politique de la ville »*. A l'époque, en effet, les modalités de la nouvelle contractualisation des contrats de ville étaient en cours de définition. Les deux quartiers en ZUS du département de l'Ardèche étant les moins importants de la Région, les commanditaires n'étaient pas certains qu'ils soient à nouveau retenus dans le prochain contrat de plan.

Bien qu'un unique financeur de l'évaluation, la DDE n'a pas souhaité formuler seule la commande d'évaluation et a proposé que le cahier des charges soit élaboré avec un comité de pilotage. La préfecture et la DDE ont choisi de travailler avec le comité départemental des financeurs, associant les deux chefs de projets des contrats de ville et les services de l'Etat (Préfecture, Direction départementale de l'équipement, Direction départementale de l'action sanitaire et sociale, Tribunal de grande instance, Direction départementale jeunesse et sport, Direction départementale du travail, Emploi et formation professionnelle, Inspection académique, Service droit des femmes, Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse).

II - ROLE DU CETE ET ATTENTES ENVERS L'EVALUATION

Les premiers contacts laissaient entrevoir que le CETE était attendu comme un expert à même de porter seul le jugement évaluatif. En octobre 1997, la première réunion a donc été conçue pour préciser son rôle et les attentes de la maîtrise d'ouvrage.

A - La clarification de la position du CETE

Au cours de cette réunion :

- * les objectifs généraux d'une démarche d'évaluation ont été rappelés (prouver les effets bénéfiques de la politique de la ville, réajuster l'action publique, réduire les incertitudes des acteurs).
- * quelques principes ont été énoncés (il s'agit d'objectiver les jugements, l'évaluation n'est pas un contrôle).
- * les grandes pistes de la démarche ont été définies (définir un questionnement, ne pas tout évaluer mais choisir les axes les plus utiles, retenir le niveau d'intervention départemental ou local) et les attentes réajustées (difficultés à évaluer les effets étant donné l'absence de diagnostic initial et de capitalisation d'information tout au long de la mise en œuvre des actions).

B – L'énoncé des attentes

Un tour de table a permis de recueillir les attentes des membres du comité départemental des financeurs, envers l'évaluation :

- * le contrat de ville va disparaître, qu'a-t-il apporté au partenariat ? A-t-il modifié les modes de faire ? Que faut-il garder ?
- * les acteurs ont-ils eu le souci de travailler ensemble ?
- * les bénéficiaires des actions sont-ils ceux que l'on visait au départ ?
- * comment les populations participent-elles à l'élaboration des politiques ?
- * interroger les habitants pour recueillir leur sentiment sur un certain nombre d'actions (cartographie des populations visées)
- * quelle est la part des contrats de ville qui bénéficie aux jeunes ? Evaluer le soutien scolaire ; le contrat ville enfant-jeunes ; les emplois ville ; le logement des jeunes ; le rôle des centres sociaux.

C- Les points de convergence

Au cours de cette réunion, des points de convergence sont apparus entre les différents participants, que ce soit envers :

- * le contrat de ville
 - « *les contrats de ville ronronnent sur un vieil élan, on les a fait parce qu'il fallait les faire, on n'a pas pris assez de temps pour négocier les objectifs* » ;
 - « *les contrats de ville sont des catalogues d'actions pas assez transversales* » ;
 - « *ras le bol des réunions improductives* ».
- * ou l'évaluation du contrat
 - « *on ne dispose d'aucun tableau de bord, d'aucun suivi pour évaluer* » ;
 - souhait d'une évaluation des « *apports du fonctionnement en partenariat* » ;
 - constat que la construction d'évaluations locales serait peu efficace ;
 - « *nous n'avons pas d'information pour juger quoi que ce soit, nous ne sommes pas légitimes* » ;
 - il faut se revoir pour préciser la commande.

D - L'apport de l'intervention du CETE

Il était demandé au CETE de Lyon :

- * d'apporter de nouvelles méthodes de travail en réunion et de conclure chaque réunion par un relevé de décisions. Pour cela, les intervenants du CETE ont travaillé avec un bureau de consultants, sur la base de la problématique qu'ils avaient identifiée, afin de concevoir leur plan d'animation des différents types de réunions (travail en sous groupe, utilisation de post-it, mailing d'enquête avant les réunions pour recueillir l'avis de chacun sur quelques questions précises ...) ;
- * de lister à nouveau les actions des contrats de ville pour préciser ce que recouvraient précisément les contrats de ville d'une part, les financements politique de la ville d'autre part, mais aussi de réinterroger les objectifs des thèmes et des actions ;
- * de retenir l'évolution du travail en partenariat comme un axe d'investigation de l'évaluation et laisser les autres questions possibles en suspens pour un nouvel examen à la prochaine réunion ;
- * de rediscuter lors de la réunion suivante de la légitimité de l'évaluateur, de façon à faire reconnaître par les partenaires leur légitimité à formuler le jugement évaluatif.

III - LA REDEFINITION DES ATTENTES - LE PROJET DE CAHIER DES CHARGES

Un certain nombre de règles visant à améliorer la productivité des réunions sont rappelées au début de la réunion suivante, qui se tient en janvier 1998. Il s'agit notamment, de l'intérêt de prendre en compte les idées de l'orateur précédent, de façon à approfondir les débats, de veiller à ne pas monopoliser la parole.....

Les participants à la réunion pensent que le contrat de ville ne sera pas renouvelé. Cela a eu pour effet d'orienter leurs attentes envers l'évaluation, d'où les propos suivants :

- * *« il faut évaluer le soutien scolaire et le CVEJ, car ces actions continueront même si les contrats de ville ne sont pas reconduits »*
- * *« l'évaluation doit dire ce qu'on reconduit au delà de 1998 »*
- * *« thème de l'emploi : pas d'objectif global ; peu de moyens : faut-il évaluer un thème comme ça ? »*
- * *« quelle est la pertinence des contrats de ville sur des communes de 17 000 habitants ? »*
- * *« que faire du public aidé ? Combien de temps faut-il l'aider ? »*
- * *« quels sont les effets induits des actions (sur les mentalités, les pratiques de travail) ? »*
- * *« envie d'évaluation d'actions spécifiques à chacun des contrats de ville. »*

Au cours de cette réunion, malgré la diversité des attentes, il a été possible de dégager assez rapidement un consensus sur deux axes transversaux et départementaux :

- * **quels sont les apports de la politique de la ville dans le travail en partenariat ?**
- * **quelles sont les modalités d'association des habitants à l'élaboration des actions ?**

Par contre, le choix des autres questions, plus directement liées aux actions, s'est avéré plus difficile, en partie parce que les participants craignaient de manquer d'objectivité pour avancer des hypothèses qui ne seraient pas fondées et d'avoir à porter un jugement de valeur

Les débats sur les autres questions soulevées par l'évaluation n'ayant pas permis de faire des choix, il a été convenu en fin de réunion que le CETE commencerait à travailler sur l'évolution du travail en partenariat, de façon à rentrer dans une phase productive alors que le découragement est à l'œuvre et en groupe de travail pour maintenir la dynamique et reparler des critères de jugement.

Il a aussi été demandé à ce qu'il lance un travail individuel (par mailing), sur les critères de jugement utilisés spontanément par les partenaires des contrats de ville.

Par la suite, le CETE de Lyon a rencontré la DDE et les 2 chefs de projets pour élaborer un cahier des charges provisoire ; il s'agissait de commencer à rédiger un document contractuel, sur les axes d'évaluation déjà identifiés, de façon à travailler sur des bases plus concrètes et plus claires lors de la réunion suivante. Ce document a été envoyé aux membres du comité de pilotage.

Il a aussi lancé une enquête auprès des partenaires, en leur demandant de noter très simplement, pour chaque thème des contrats de ville, leur appréciation sur :

- * le degré de mobilisation du partenariat ;
- * l'envergure et la qualité des moyens mis en œuvre ;
- * les résultats et les effets ;

et d'identifier pour chaque point, les critères de jugement spontané utilisés.

IV - LE TEMPS DE LA CREATION

La troisième réunion, qui s'est tenue au mois de mai 1998 avec les mêmes participants, a commencé par un travail collectif : la lecture d'un article de Daniel Béhar d'ACADIE intitulé : « La politique de la ville est impossible à évaluer »

L'assemblée en a conclu, qu'il était impossible de tout évaluer, mais qu'une évaluation imparfaite valait mieux que pas d'évaluation du tout !

La seconde partie de cette réunion a été consacrée à un examen de la liste des critères spontanés d'évaluation recueillis grâce à l'enquête. Il s'agissait de mettre en évidence deux idées :

- * chaque personne porte en permanence des jugements sur ce qu'il voit, entend, reçoit ... ;
- * les critères utilisés spontanément pour le faire sont valables et suffisamment renseignés pour garantir une certaine objectivité.

LES CRITERES D'ANALYSE UTILISES PAR LES PERSONNES AYANT REMPLIS LES QUESTIONNAIRES

Pour juger le niveau de motivation du partenariat :

- la fréquence des réunions sur ce thème (*)
- le temps accordé au sujet en réunion (*)
- le nombre de propositions / d'actions
- la réflexion / le discours
- l'implication des opérateurs (*)
- la mise en commun des préoccupations (*)
- l'ouverture des financeurs à de nouvelles actions (*)
- le fait de travailler ensemble (*)
- l'intérêt témoigné par l'assiduité en réunion, les échanges ...(*)
- le souci de «sortir» l'action de sa confidentialité

Pour estimer les moyens :

- le montant de crédit
- le nombre d'actions
- l'information donnée par le responsable sur le déroulement de l'action
- la qualité des prestataires (*)
- les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre
- l'amplitude du partenariat (*)

Pour apprécier les résultats

- le degré d'association des habitants (*) / la participation des usagers (*)
- la responsabilisation des habitants / bénéficiaires
- le changement de comportement des bénéficiaires
- la satisfaction des opérateurs
- la lisibilité / visibilité des actions
- la progression des structures dans leur philosophie (opérateurs)
- la diminution de l'isolement des opérateurs (*)
- un décloisonnement entre services (*)
- le public touché // public visé
- l'originalité de l'opération

Quelques uns de ces critères ont été retenus pour évaluer toutes les actions locales. Voici l'exemple de l'évaluation de la vidéo des jeunes, d'après les critères de jugement retenus par le comité de suivi de l'étude.

EVALUATION DE LA VIDÉO DES JEUNES

LES MOYENS MIS EN OEUVRE

	Montant de crédit :	- Coût de 3 000 F/bénéficiaire, assez onéreux en comparaison des autres actions évaluées, peu au regard du public touché et de la qualité du service ; - Montant peu confortable, compensé par système D et apports gratuits (prêt de matériel, de locaux ...) qui n'ont pas, en l'occurrence, nuit à la qualité du travail.
	Qualité des prestataires :	- Professionnel ayant une expérience pédagogique ; - Résultat d'une qualité surprenante pour les observateurs extérieurs.
	L'amplitude du partenariat :	- Chef projet, élus, financeurs, club prévention, professionnels (prestataire, professionnel ayant prêté le matériel, directeur du cinéma), maison de l'image...

LES RÉSULTATS

	Importance du public touché	- Nombre très limité, pour les besoins du contenu de l'action ;
	Public touché / public visé :	- Parité entre un public ciblé et un public neutre dans un but de mixité.
	Le degré d'association des habitants	- Publicité importante de par la nature de l'action ; - Retombées au niveau des amis et des familles des concernés, des commerçants interviewés, du public ayant assisté à la projection et des acteurs locaux de la politique de la ville, notamment des intervenants sociaux ; - Articles de presse.
	Le changement de comportement des bénéficiaires	?
	La lisibilité de l'action	- Importante, de par sa nature (vidéo, interview d'habitants et de commerçants, sujet sensible) et la publicité qui lui a été faite (projection publique).
	La diminution de l'isolement des opérateurs	- Maillage entre différents professionnels.
	L'originalité de l'action	- Oui, par rapport aux autres actions du contrat de ville.
	La satisfaction des opérateurs	- Oui.

La troisième partie de la réunion a été consacrée au choix d'autres axes d'évaluation.:

- * Le CVEJ et le soutien scolaire à Annonay ... parce qu'ils devaient survivre aux contrats de ville ;
- * des actions plus innovantes à Aubenas, pour montrer la valeur ajoutée de la politique de la ville.

Les questions sont organisées ensuite dans une fiche déroulant le raisonnement et la méthode. Elle est annexée au cahier des charges formalisant la commande passée au CETE. En voici deux exemples :

Sujet d'évaluation	Evolution de l'action partenariale depuis la mise en place des contrats de ville sur Aubenas et Annonay en 1994 :
Que veut-on savoir ?	- Antérieurement à la mise en place des contrats de ville existait-il un partenariat regroupant les différents acteurs qui travaillaient sur les différents thèmes "ville" dans les quartiers ? Sous quelle forme, et qui participait ? Les rôles de chacun étaient-ils clairement définis à l'origine ? - Le fonctionnement en partenariat des contrats de ville a-t-il généré un "plus" par rapport au mode de fonctionnement antérieur quant à : · l'implication de nouveaux acteurs ; · la mise en place de nouvelles méthodes de travail ; · l'augmentation des moyens disponibles (financements) ; · l'engagement de nouvelles actions ; · l'attente de nouveaux résultats ; · la mise en œuvre de ces actions à l'encontre des bénéficiaires initialement prévus. (Cette interrogation pourra être appréhendée globalement pour les 2 contrats de ville. De plus, le thème "emploi" sera retenu pour être analysé plus précisément sous cet angle). - A-t-on, après plus de 3 années de fonctionnement des contrats de ville, atteint un "point de non retour" ; en cas d'extinction de ces procédures, les nouvelles relations partenariales établies survivront-elles ? En quoi les acteurs sont-ils convaincus de la valeur et de l'intérêt des relations nouvelles existant entre eux ? - Apparaît-il que des acteurs potentiels manquent dans le dispositif, lesquels et pourquoi ?
Comment va t-on juger le résultat, l'effet ?	A dire d'experts.
Méthode - Sources	- Rencontres avec des partenaires du contrats de ville (interviews et réunions) ; - Etude des bilans d'actions menées avant et pendant les contrats de ville ; - Rencontre avec bénéficiaires (cf autres fiches d'évaluation).
Interrogations - Propositions du CETE	

Sujet d'évaluation	- Soutien scolaire pour les niveaux primaire (écoles Jean Moulin, Perrières, Font Chevalier) et secondaire (collège les Perrières) Actions 2-4 et 2-5 du contrat de ville d'Annonay
Finalités et objectifs de départ	Lutte contre l'échec scolaire. Aide aux élèves en difficulté scolaire ou vivant dans un environnement familial peu propice. Au niveau "secondaire", ces actions concernent des élèves volontaires.
Que veut-on savoir ?	- En quoi les actions de soutien scolaire permettent-elles une meilleure intégration scolaire des enfants concernés * Dans quelle mesure atteignent-elles leur objectif ? * Sont-elles adaptées aux élèves concernés ? (sous quelle forme ces actions sont-elles mises en œuvre ? Où ont-elles lieu ? Quelle est leur durée ? Qui décide de les arrêter ? * Comment sont-elles présentées aux élèves ? - En quoi une meilleure intégration scolaire peut-elle permettre une meilleure intégration dans la cité ? - Quels sont les critères qui aident à sélectionner les élèves bénéficiaires en "primaire" ? - Les élèves bénéficiaires sont-ils ceux qui nécessitent le plus ce type d'aide notamment en ce qui concerne les élèves du "secondaire" qui doivent être volontaires ? - Quelle est la perception de ces actions par les parents des élèves concernés.
Comment va t-on juger le résultat, l'effet ?	- Evolution, depuis la mise en œuvre des actions et par rapport aux années précédentes, des pourcentages de : * réussite au brevet des collèges, * redoublement dans chaque classe (primaire et secondaire), * passage en 6ème - Caractéristiques et spécificités des élèves concernés. - Témoignages, dire d'experts.
Méthode - Sources	- Exploitation de données statistiques de l'Education nationale - Rencontre avec : - les enseignants concernés - des élèves bénéficiaires - des parents d'élèves (association et particuliers, entretiens téléphoniques) - les prestataires
Interrogations - Propositions du CETE	Peut-on définir qui sont les élèves qui «nécessitent le plus» ce type d'aide ? (critères ?)

Bilan

Le cahier des charges de l'évaluation n'a pu être formalisé qu'à l'issue de ces 8 mois de réflexion et ces trois réunions.

En fin d'étude, la synthèse du travail d'évaluation, réalisé avec le comité de pilotage, a fait l'objet d'un rapport et de 4 présentations débats :

- * en DDE ;
- * au comité de pilotage de l'étude ;
- * au comité de préparation des contrats de ville 2000-2006 ;
- * au collège des chefs de services déconcentrés de l'Etat.

La prestation du CETE de Lyon a duré 14 mois (octobre 1997-décembre 1998). D'un montant de 200 000 F, elle a été réalisée par deux chargés d'études.

V - L'EVALUATION DES CONTRATS DE VILLE 2000-2006

En avril 2001, les partenaires des contrats de ville de l'Ardèche ont mandaté le CETE pour les aider à concevoir un dispositif d'évaluation concomitant à l'action.

La démarche retenue prévoit 3 types d'investigations :

- * l'analyse de l'évolution des caractéristiques des quartiers ;
- * l'évaluation des actions ;
- * l'évaluation des thématiques des contrats de ville.

Le dispositif d'évaluation comprend 2 instances d'évaluation :

- * une instance départementale (services de l'Etat et chefs de projets), chargée de définir les indicateurs d'analyse des quartiers et d'évaluation transversale et de produire le jugement évaluatif de synthèse ;
- * une instance locale (élus, services de l'Etat, chef de projet, partenaires, porteurs de projets) dans chaque site, chargée de définir les indicateurs d'évaluation des actions et des thèmes et de produire le jugement évaluatif local.

Le dispositif est mis en place avant l'action. Chaque projet proposé au contrat de ville est examiné par un groupe de travail restreint émanant des comités locaux. Il associe le chef de projet, un élu, des représentants de service de l'Etat et du Conseil général (selon les sujets), la CAF et le CETE. Ce groupe de travail revisite les enjeux principaux et les de projet. Un choix des enjeux ou des moyens à évaluer est ensuite opéré et traduit en indicateurs. Ainsi négociée avant l'action, la démarche d'évaluation devient obligatoire (la fiche précisant les modalités d'évaluation doit être annexée à la demande de subvention) et les données nécessaires à l'évaluation peuvent être aisément recueillies pendant l'action.

6 réunions du groupe de travail et 2 réunions du comité local ont déjà été nécessaires pour formaliser la seule évaluation de 40 actions du contrat de ville d'Aubenas. La valeur ajoutée de ce travail de préparation de l'évaluation est déjà très visible :

- * projets mieux construits ;
- * travail en partenariat conséquent ;
- * vision globale pour tous les participants ;
- * incitation à plus de qualification des porteurs de projets, à plus de coordination ;
- * nouvelle démarche dans les actions : travailler en se regardant travailler ;
- * association des habitants et des bénéficiaires à l'évaluation.

L'évaluation thématique et l'évaluation transversale seront conçues au regard de l'ensemble des questions d'évaluations concernant les actions.

Un groupe de travail associant les travailleurs sociaux, éducateurs et animateurs intervenant dans ces quartiers sera réuni à l'automne, de manière à préciser le diagnostic des problèmes rencontrés par les populations défavorisées, leurs profils. Par comparaison avec les objectifs des actions, les financeurs des contrats de ville identifieront les champs ou les publics « oubliés », de façon à réajuster les actions en 2002 ou bien à lancer des appels à projet.

VI – QUELQUES CONCLUSIONS

La définition d'une commande d'évaluation est une longue étape, qu'il faut prendre le temps de réaliser correctement, dans la mesure où elle permet de préciser le questionnement, la méthode et d'éviter des errances ultérieures au moment du traitement de l'information. L'évaluation n'est pas une étude comme les autres, c'est une étude-action, qui doit déjà porter ses fruits pendant sa réalisation.

Il est important de rechercher une méthode adaptée, d'animation des réunions et des groupes de travail (souvent nombreux), pour accroître leur productivité.

Il est intéressant d'identifier les mécanismes et les critères de jugement spontanés avant de passer à la construction d'autres indicateurs.

DISCUSSION

M. X

« Les élus ont-ils été associés au comité de pilotage ?

Marie Aude Corbillé - CETE de Lyon

Ils ont été interviewés pendant l'évaluation. Ils ont été destinataires des résultats avant diffusion et ont assisté à un rendu de l'étude en comité de préparation des futurs contrats de ville. »

M. X

« Quelle était le statut des chefs de projet ? »

Marie Aude Corbillé - CETE de Lyon

L'un était chargé d'études du CREPAH et financé dans le cadre du contrat de ville. L'autre était de la ville d'Aubenas. »

M. Robert Galmiche - DDE de la Côte d'Or

« Pour nous, il est impensable ne pas associer les élus. Je voudrais savoir si l'évaluation a donné les priorités dans les actions à reconduire ? »

Marie Aude Corbillé - CETE de Lyon

En 1997-98, l'Ardèche pensait qu'elle ne serait plus éligible aux financements DIV, étant donné la petite taille de ses sites. Il y avait donc un autre état d'esprit. Les villes étaient représentées par leurs chefs de projet de toutes façons.

Le comité technique d'évaluation n'était pas un comité de décideurs.

« L'évaluation n'a pas consisté à classer ou à prioriser les actions, mais plutôt à retirer de chacune d'entre elles des valeurs ajoutées à conserver et à généraliser des améliorations à apporter.

Nous nous réunirons le 10 avril pour commencer l'évaluation permanente des nouveaux contrats de ville. »

M. Robert Galmiche - DDE Côte d'Or

« Et les élus seront-ils associés lors de l'évaluation du prochain contrat de ville ? »

Marie Aude Corbillé - CETE de Lyon

Oui et le comité technique sera élargi.

LA FORMULATION DES QUESTIONNEMENTS DE L'EVALUATION

Le cas de l'appel à projets transports publics et intégration urbaine

par Jean-Paul BIRCHEN, chargé d'études au CERTU

La mise au point de la commande d'évaluation de l'appel à projet « transport et intégration urbaine », nous est apparue comme particulièrement intéressante, en ce qu'elle montre à l'évidence que pour une action partenariale, l'évaluation doit nécessiter l'accord des différents protagonistes afin de pouvoir se réaliser

En effet, la clarification en commun des objectifs de l'évaluation apparaît comme un préalable indispensable, avant de réfléchir aux méthodes à mettre en œuvre pour l'évaluation. Il convient donc de monter un dispositif permettant aux différents partenaires d'exprimer leur point de vue et par-là même, de donner une légitimation à la démarche d'évaluation.

I - L'APPEL À PROJETS - CADRAGE HISTORIQUE ET FINANCIER

L'appel à projets "transports publics et intégration urbaine" a été engagé dans le cadre du pacte de relance pour la ville (PRV) présenté par le Premier Ministre le 18 janvier 1996. Il a été lancé à la mi-avril 1996 par la Délégation interministérielle à la ville (DIV), la Direction des transports terrestres (DTT), le Syndicat des transports parisiens (STP maintenant STIF) avec le concours de l'Union des transports publics (UTP), du Groupement des autorités responsables de transport (GART) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Le PRV prévoyait, entre autre, un programme triennal d'amélioration de la desserte et de la qualité des transports en commun dans les quartiers inscrits en contrat de ville. Il y était affirmé que les transports publics constituaient un facteur important d'intégration urbaine des quartiers dans la ville et que par ailleurs, ils offraient un gisement potentiel d'emplois de service aux usagers.

L'appel à projets visait à valoriser et à promouvoir les initiatives des Autorités Organisatrices des transports (A O) dans l'optique d'améliorer l'intégration urbaine et sociale des quartiers de la politique de la ville.

Pour être retenus, les projets consignés dans les réponses des AO devaient intégrer au moins trois des cinq thématiques suivantes :

- * un développement de l'offre de transport ;
- * une amélioration de la qualité de service et de l'accessibilité des transports ;
- * le renforcement de la présence humaine ;
- * l'aménagement des espaces dévolus au transport ;

- * la prise en compte des personnes à précarité financière et la mise en place de tarifications adaptées.

En sus, les projet devaient obligatoirement prendre en compte le thème de l'emploi. Les dossiers de candidature des autorités organisatrices des transports (AO) devaient être déposés dans un délai de deux mois et demi après le lancement du programme.

L'appel à projet était doté d'un financement de 100 MF par an pendant 3 ans, abondé par le Fonds social urbain (FSU) pour 35 MF, par la DTT pour 30 MF et par le STP pour 35 MF sur la région de l'Île de France.

Lors de la consultation, 86 projets ont été reçus, 50 provenaient de province, 30 de la région parisienne et 6 des DOM-TOM. Le jury a retenu 45 propositions, dont 30 en province, 12 en région Ile-de-France et 3 en DOM-TOM.

II - UNE PREMIÈRE COMMANDE D'ÉVALUATION DE LA DIV AU CERTU

Deux ans après le début de l'appel à projets, la DIV et la DTT ont envisagé la réalisation d'une évaluation de l'appel à projets. Toutefois, les contacts n'ont pas abouti à la formulation d'une commande conjointe.

Peu après, un des deux commanditaires (la DIV en l'occurrence) a demandé au CERTU, dans un premier temps, de rédiger le cadre méthodologique de l'évaluation et de mettre en place la démarche

Cette demande initiale fixait essentiellement deux grands objectifs à l'évaluation :

- * par la mesure des effets "externes", il s'agissait d'apprécier les résultats visibles du projet. Cela pouvait être réaliser en vérifiant le degré de conformité entre les projets et les réalisations, en identifiant et analysant les principales innovations à attribuer à l'appel à projet , mais aussi en mesurant l'impact des actions sur la mobilité et sur l'intégration des populations des quartiers ;
- * la mesure des effets "internes" consistait à examiner et à interpréter les modes de faire, la façon dont le partenariat a fonctionner lors de la mise en œuvre des projets. Cela passait par l'étude du rapprochement des acteurs « politique de la ville » avec ceux des transports, des conditions de mise en œuvre des projets et de leur conduite, des relations entre les différents services de l'Etat déconcentrés et les services centraux

En analysant rapidement ces préoccupations, on voit qu'elles concernent essentiellement **le dispositif de l'appel à projets** et son fonctionnement. C'est pourquoi il a été décidé de cibler tout un pan de l'évaluation sur la manière dont avait fonctionné l'appel à projet et sur l'intérêt que présentait ce type de procédure dans les rapports entre le niveau central et le niveau local.

III - LA PROPOSITION DU CERTU

La proposition initiale du CERTU reprenait les interrogations du commanditaire et proposait trois types d'approches pour y répondre :

- * une démarche récapitulative qui construisait, recueillait et analysait les éléments factuels ;
- * une approche participative qui visait à faire émerger les discours des différents acteurs concernés par les projets ;
- * une approche comparative qui analysait les plus value de l'appel à projets sur l'émergence des actions et sur les relations partenariales.

La première démarche cherchait à mesurer les effets externes. L'approche participative devait mettre en lumière des effets internes, tandis que l'approche comparative visait à montrer les effets propres à l'appel à projets. La proposition a été acceptée par le commanditaire et l'évaluation a démarré par un premier recensement des propositions et des actions réalisées par les autorités organisatrices des transports.

IV - BLOCAGE DE L'ÉVALUATION ET PHASE D'ATTENTE

A l'issue de cette première phase préalable, une présentation a été effectuée devant les deux principaux maîtres d'ouvrage de l'appel à projets. L'exposé a entraîné une réaction très vive de la Direction des transports terrestres, qui a rappelé que les premiers contacts pris lors de la discussion sur le principe de l'évaluation n'avaient pas abouti. Elle a affirmé que ses priorités et questionnements n'étaient pas pris en compte dans le travail présentés. A l'issue de la réunion, aucune décision de poursuivre l'opération n'a été prise ; de fait, celle-ci était bloquée.

Avec le recul, il est assez aisé de faire le constat que le dispositif appel à projets était partenarial et que la commande d'évaluation reposait sur un seul des deux principaux partenaires.

Sans entrer dans les détails sur la forme, nous pouvons dire, que **la réaction du second partenaire signifiait bien qu'il n'entendait pas qu'une appréciation soit portée sur le dispositif, sans qu'il ait à donner son avis sur les éléments qui allaient permettre de la constituer.**

Pour surmonter ce blocage, un délai d'un an environ a été nécessaire pour aplanir les incompréhensions et les difficultés liées à la non prise en compte des demandes implicites, ou très peu formulées, d'un acteur essentiel du dispositif.

V - COMMENT FORMULER UNE NOUVELLE COMMANDE D'ÉVALUATION CONJOINTE ?

A - Mobiliser les acteurs investis dans l'appel à projets

Après un temps de latence, le CERTU a proposé de dépasser ce blocage, en travaillant à la reformulation des questionnements de l'évaluation et en interrogeant les différents protagonistes de l'appel à projets d'être les préoccupations de l'ensemble des acteurs méritaient en effet d'être prises en compte et traduites en questions opératoires.

Cette position a été validée par le premier commanditaire, qui a accepté par-là même de partager le pilotage de l'évaluation. Ce faisant, il permettait à l'étude de redémarrer sur des bases acceptables par tous les partenaires qui devaient obligatoirement, à un moment ou à un autre de l'évaluation, se réunir pour échanger sur les réalisations communes. Les deux principaux commanditaires de l'appel à projets se sont dès lors trouvés associés pour choisir dans un premier temps, les acteurs qui devaient être entendus par l'équipe chargée de l'évaluation et qui étaient susceptibles d'accepter de figurer dans un comité de pilotage de l'évaluation, à constituer.

Cette démarche s'appuyait sur un constat qui devenait de plus en plus évident : au même titre que l'appel à projets, l'évaluation devait être une production collective. De ce fait, les différents partenaires, réunis pour le lancement du programme, devaient pouvoir donner un avis sur les objectifs et le déroulement de l'évaluation, sinon on risquait de provoquer un désintérêt ou un rejet des conclusions de ce travail.

Les acteurs de deux niveaux de l'action publique impliqués dans l'appel à projet ont donc été interviewés :

- * au niveau central, des représentants des 6 partenaires ;
- * localement, des entretiens furent effectués auprès des acteurs qui s'étaient particulièrement investis au niveau du pilotage et de la rédaction des projets, ainsi que parmi ceux qui avaient concrètement suivi leur réalisation.

D'autre part, plusieurs personnes appartenant aux catégories suivantes ont été rencontrées sur les sites : des transporteurs, des personnels techniques d'AO, des chefs de projets, des responsables de services de l'Etat, en préfecture et en DDE.

B - Comment repérer les attentes vis à vis de l'appel à projets et de l'évaluation

Une quinzaine d'entretiens ont été réalisés avec des personnes du niveau local et du niveau central. Ils étaient de type semi-directifs : des relances non inductrices étaient effectuées autour de deux questions principales.

Ces entretiens étaient centrés sur la perception du contenu de l'appel à projets et sur d'éventuelles attentes concernant son évaluation. En fait, pour les interviewés, les points à évaluer renvoyaient souvent directement aux aspects les plus importants ou les plus problématiques de l'appel à projets. Ils devaient permettre de faire émerger les points de vue singuliers et les principaux enjeux propres à chaque catégorie d'acteurs.

Les deux questions posées étaient formulées comme suit :

- * pour vous, quels étaient les principaux objectifs de l'appel à projets ?
- * sur quelles questions souhaiteriez vous que l'évaluation se penche ?

Une question générale sur la démarche appel à projets était également posée. En cas de besoin, un rappel de cinq thèmes était effectué. Les personnes enquêtées faisaient partie d'un échantillon d'acteurs particulièrement investis dans l'appel à projets et malgré le temps qui s'était écoulé depuis son lancement, les entretiens ont été riches et ont permis une reformulation du questionnement de l'évaluation. Le plus souvent, les interviewés ont fait part de leurs préoccupations fortes concernant, le dispositif et plus globalement, les problèmes de transports dans les quartiers.

C - Les réponses des interviewés

Les entretiens ont permis de faire émerger une série de thèmes récurrents sur lesquels l'évaluation était susceptible d'apporter des clarifications. Les voici classés par ordre décroissant :

- * le renforcement de la présence humaine et les créations d'emploi afférentes ;
- * en quoi l'appel à projets est-il un mode de faire intéressant pour la pérennité des actions et pour leur intégration dans une démarche locale ? L'appréciation sur la « mécanique » de l'appel à projet ;
- * que sont devenues les actions par rapport aux intentions de départ ? Le suivi des actions et de leur financement ;
- * le repérage des améliorations de la qualité de service produites ;
- * y a-t-il des types de partenariat plus efficace que d'autres ?
- * l'appréciation des résultats des mesures tarifaires ;
- * le recensement des innovations, les "recettes" des succès et des échecs, les pratiques exemplaires ;
- * l'approche de l'Etat, l'action des directions de l'administration centrale, la part des « mécanismes institutionnels » ;
- * l'appréciation des effets sur la population ;
- * le recensement des améliorations des espaces de transport ;
- * le rapprochement et l'intégration des « cultures » transport et politique de la ville.

Sur l'ensemble des entretiens, le premier thème est presque 6 fois plus souvent cité que le dernier et deux fois plus que le deuxième. Par contre, la décroissance de l'occurrence est régulière et continue entre ce deuxième thème et le dernier.

Le thème du renforcement de la présence humaine apparaît fortement, sans doute pour deux raisons essentielles. D'une part, elle était doublement présente dans les critères de recevabilité des projets, à travers la « création d'emploi et le renforcement de la présence humaine », à travers « les problèmes de sécurité et l'augmentation des personnels de

médiation et d'accueil ». D'autre part, ces problèmes étaient aussi fortement discutés et médiatisés quand les entretiens ont eu lieu.

Parmi les autres thèmes, il est possible de repérer deux grands ensembles de préoccupations :

- * ceux qui relèvent de la procédure même de l'appel à projets et de tout ce qui tient à sa mise en œuvre ;
- * ceux qui portent sur les relations des problématiques du transport public et des quartiers.

VI - LA FORMULATION DU QUESTIONNEMENT DE L'ÉVALUATION

Le recueil des préoccupations des acteurs, puis leur hiérarchisation, s'est traduit in fine par leur expression en terme de questionnements pour l'évaluation.

Ces questionnements ont été intégrés dans le cadre formel d'une démarche d'évaluation et regroupés selon quatre angles d'analyse : cohérence, efficacité, efficience et pertinence. On a ainsi abouti à un questionnement de l'évaluation organisé en fonction de ces quatre critères :

- * **Ce qui était prévu, ce qui a été réalisé et comment cela a-t-il été fait ?** Il s'agissait d'effectuer un bilan des résultats au regard des objectifs initialement affichés et d'examiner le déroulement de l'appel à projets. La cohérence interne du programme est ainsi questionnée ;
- * **Quel est l'apport des projets ?** Les questions portent sur la pérennité des actions mises en place, sur la spécificité des réponses à apporter aux quartiers et sur le caractère innovant des actions réalisées. On aborde ici l'efficacité ;
- * **Quelle est la plus-value de la méthode appel à projets ?** Il s'agit d'interroger les apports spécifiques de la méthode pour le montage des actions par rapport au partenariat et au mixage des financements, ainsi que les apports des administrations centrales dans le processus. C'est l'efficience qui est ici questionnée ;
- * **Quelle est la spécificité des besoins des populations des quartiers de la politique de la ville ? En quoi l'offre pour ces quartiers doit-elle être particulière ?** Ce sont les relations entre les champs de la politique de la ville et celui des transports qui sont questionnées.

VII - L'ÉVOLUTION DES QUESTIONNEMENTS

La comparaison du questionnement avec le cadre initial fixé initialement par le premier commanditaire montre que le champ des interrogations s'est élargi. Pour simplifier, nous dirons que la première commande pouvait être perçue comme centrée sur le dispositif, sur l'examen de la méthode "appel à projets" et que par la suite, les entretiens ont permis de recenser des interrogations fondées sur des préoccupations propres au fonctionnement des

transports publics et aux relations entre les transports collectifs et les usagers. De nouvelles questions liées à la réalisation concrète d'actions de transport ont alors été élaborées. Elles concernaient les améliorations apportées au service, quelles soient leurs formes et leurs supports : offre de transport, qualité de service, présence humaine...

Ces deux ensembles de questions sont complémentaires et témoignent des préoccupations des différentes personnes interrogées. Elles sont liées au positionnement des différents acteurs rencontrés. Ainsi, le premier commanditaire était plutôt centré sur la réalisation et l'organisation de l'appel à projet, il a donc mis l'accent sur les questions ayant trait à la « mécanique », au fonctionnement et aux résultats de l'appel à projet. Les autres acteurs se préoccupaient plus de la mise en œuvre de politiques de transport ou d'actions concernant les transports. Il se sont plutôt intéressés aux résultats et aux effets des actions.

La démarche a donc permis l'élargissement des questionnements de l'évaluation, grâce à l'expression des préoccupations d'un ensemble plus étendu d'acteurs directement impliqués dans la réalisation de l'appel à projets. En élargissant le nombre des interlocuteurs, on a diversifié les points de vue et permis une réflexion plus approfondie, ainsi qu'une appropriation collective des questionnements de l'évaluation.

DISCUSSION

Jean-François Marrens – DIV

Ma première impression au sein de ce comité de pilotage fut que la commande était très floue, notamment parce que l'ensemble des partenaires concernés n'avait pas participé à sa définition. Certes, il y a eu un investissement important du point de vue méthodologique de la part du chargé de mission thématique de la DIV, mais il y avait des choses qui n'allaient pas dans la démarche. Je vais reprendre un exemple qui a été cité tout à l'heure.

A un moment donné de la définition de l'objet de l'évaluation, il a été convenu que l'on ne retiendrait que les sites lauréats. Ensuite, après la réunion de rupture, la DIV a réinterrogé ce choix, alors que le CERTU cherchait à faire entériner les décisions qui avaient été prises. On se retrouvait à évaluer les effets de la méthode appel à projet, sans regarder les sites non lauréats. D'un point de vue un peu technique et évaluatif, cela posait problème. En effet, il faut bien comprendre que si on ne pose pas un ensemble de questions et de problèmes au moment de l'élaboration de la commande d'évaluation, cela aura des répercussions sur le déroulement de l'évaluation, avec des pertes en ligne, en quelque sorte, on générera des systèmes de dérivation, au sens électrique du terme, qui ne seront pas négligeables.

Je crois que pour s'extraire un petit peu de cette démarche sur laquelle je ne voudrais pas m'étendre beaucoup plus, puisqu'elle est en cours, je voudrais dire que finalement, à partir du moment où le portage politique est un peu fluctuant, un petit détail suffit à arrêter la

machine pendant quatre mois, sans que l'on sache si ça renvoie à l'objet de l'évaluation, aux relations technico-administratives entre des institutions ou à des problèmes de personnes. Pour une politique publique ce n'est pas gênant, mais pour la dynamique de l'évaluation et pour les chargés d'évaluation, il est compliqué de gérer tout cela.

Ce qui m'intéresse, ce sont les groupes techniques où on réfléchit ensemble avec les consultants et les CETE mobilisés sur les hypothèses d'évaluation. On se rend alors compte que l'on est plus sur des questionnements du type : l'appel à projet est-ce que c'est bien ?

Jean-Paul Birchen vous a dit dans sa présentation, qu'à partir du moment où il y avait 3 mois pour remplir une proposition, cela n'a pu qu'accélérer des projets qui étaient quasiment au bord de l'éclosion. Très certainement, les projets sur lesquels la sélectivité a joué étaient des projets qui n'étaient pas mûrs. Donc, il est inintéressant d'aller regarder de très près cette méthode d'appel à projets, sachant que l'on ne demande l'avis qu'aux seuls lauréats.

Pour revenir à une approche un peu plus théorique et montrer l'importance de la commande d'évaluation, les leçons qu'on a tirées de plus de 6 ans d'évaluation de la politique de la ville pendant le troisième contrat de plan Etat-région, c'est que justement, il y a beaucoup de choses à régler de ce point de vue là ; souvent l'évaluation est un exercice porté, au moins dans le discours, par l'Etat, qui a beaucoup de mal à le faire passer auprès des autres partenaires de la maîtrise d'ouvrage.

Certains disent que ce discours sur l'évaluation est un effet de mode, puisqu'on ne voit pas grand chose sortir. Il y a sans doute du vrai dans cette analyse. Seulement, il ne faut pas réduire l'évaluation à une mode ; cela ferait donc 20 ans que l'évaluation serait à la mode ? Cela se saurait. Il est vrai qu'on peut regarder les choses d'une façon un peu différente, en se disant qu'aujourd'hui il y a peut-être une mode de l'évaluation qui renvoie à la question de la gouvernance qui elle est très « mode », alors oui on peut le dire. Mais sur le fond, non.

En effet, en ce qui concerne la politique de la ville, on fait de l'évaluation essentiellement parce qu'il s'agit d'une politique partenariale complexe et qu'aucun des acteurs ne peut prétendre à lui seul avoir une vue d'ensemble réelle de sa mise en œuvre, d'où la nécessité d'une commande d'évaluation pluraliste. Il s'agit d'apporter un éclairage sur la décision publique, aux acteurs qui mettent en œuvre des politiques publiques, mais également aux citoyens. Dans la circulaire de la DIV du 13 novembre portant sur l'évaluation des contrats de ville, nous avons assez largement insisté sur ce point .

En ce qui concerne la question de la commande d'évaluation et du pluralisme dans la commande, je crois qu'il est extrêmement important que le niveau local soit représenté dans le comité de pilotage, puisque c'est lui qui met en œuvre ces politiques. Le fait que la DIV ait entrepris l'évaluation, sans la DTT, a nuit à sa réussite. Mais finalement, à toute chose malheur est bon, puisque après les nombreuses médiations réalisées par le CERTU, à la DIV comme à la DDT on se trouve très content d'avoir repris des contacts sur des choses qui n'ont plus rien à voir avec l'évaluation. **L'évaluation est au cœur de la relation partenariale.** On ne peut pas faire l'économie de cette analyse au moment où on veut

lancer la démarche. Dans la constitution du comité de pilotage de l'évaluation, il faut donc impérativement poser la question de la représentation des différents groupes d'intérêt concernés par la politique. **Dans le cas de l'évaluation de cet appel à projet, le niveau local est extrêmement important, puisqu'il s'agit du niveau de la mise en œuvre.** On le voit bien, y compris dans le cadre du suivi financier, puisqu'on se retrouve dans cette situation un peu rocambolesque, où la DIV assure un pilotage central, mais ne connaît pas ce qu'elle a dépensé, pas plus que ce qui a été réalisé, c'est quand même un problème !

Jean-Paul Birchen disait que finalement, les interrogations du local étaient sensiblement différentes des grands thèmes portés par l'appel à projet. Cela pose une deuxième question. En effet, ces demandes auraient pu être inscrites en terme d'attentes d'évaluation, ce qui aurait été sans doute plus fécond et plus riche en terme de méthode. Cette évaluation nous pose un problème, qui constitue un peu sa difficulté, qui a été à l'origine des débats qui continuent encore aujourd'hui au sein du groupe technique : on touche à tout, sauf à l'efficacité, puisqu'au fond on ne sait pas du tout ce que cela apporte aux habitants et quels étaient leurs besoins.

La méthode d'appel à projet s'inscrivait dans la démarche du « Pacte de relance pour la ville », avec une logique de recentralisation de la politique de la ville, notamment autour de la géographie prioritaire, puisqu'il y a eu une relecture nationale de la géographie prioritaire pour réduire grosso modo de moitié le nombre des sites. Il s'inscrivait donc dans cette logique d'appels à projets nationaux très en rupture avec la phase précédente de la politique de la ville. Entre temps, en 1998, sort le rapport Sueur, qui amenait une nouvelle rupture. Aujourd'hui, le référentiel « transport en commun », se retrouve singulièrement rehaussé dans la problématique, puisqu'on est sur des contrats de ville en agglomération. En effet, la question des transports en commun, de déserte des zones d'emploi et des zones d'habitat, devient cruciale, à partir du moment où l'on se situe dans une logique d'agglomération.

Alors, ce que je voudrais que vous reteniez, **que c'est au moment où on lance une évaluation, qu'il faut se poser la question des personnes concernées par cette politique. Il faut chercher à en inviter un maximum au sein du comité de pilotage de l'évaluation, lieu où va être formulé le questionnement évaluatif.**

Je voudrais formuler une autre remarque. Dans la circulaire du 13 novembre nous avons précisé que nous souhaitons que dans les comités de pilotage locaux d'évaluation des contrats de ville, soient représentés, outre les maîtres d'ouvrage du contrat de ville, des personnalités qualifiées et des représentants du mouvement associatif. Ce principe a des conséquences, puisque c'est le comité de pilotage de l'évaluation qui aura à endosser la responsabilité du jugement évaluatif et donc à émettre le rapport d'évaluation sur la base de travaux thématiques confiés à des experts. **La synthèse relèvera de la responsabilité du comité de pilotage local de l'évaluation. Il faut donc absolument éviter que la responsabilité du jugement évaluatif soit le fait d'experts. Il doit être le fait des maîtres d'ouvrage et des différents représentants des structures concernées par la politique publique.**

Pour conclure, je voudrais dire que je crois que pendant ce moment très fort que constitue la création du comité de pilotage, il faut aussi travailler sur l'objet de l'évaluation et donc éviter de prendre cette question à la légère, dans la mesure où **le consensus sur les questions d'évaluation est vital. Qu'il y ait polémique sur les réponses à ces questions, cela me paraît logique dans une démarche d'évaluation, mais qu'il n'y ait pas au départ consensus sur les questions d'évaluation pose de redoutables problèmes, à la fois dans la gestion de l'évaluation et puis in fine sur l'efficacité même de l'évaluation.** En effet, dans une évaluation partenariale, si un des partenaires s'estime lésé dans la définition de l'objet d'évaluation, cela a immédiatement des incidences sur la qualité du partenariat politique lui-même ; cela peut aussi se répercuter sur la problématique des chargés d'évaluation, qui, confrontés à des demandes contradictoires, se retrouvent alors dans ce que j'appellerai une dérive méthodologique. Alors, on perd de vue l'objet et on sur-investi dans la méthode. C'est un grand classique en terme d'évaluation. Finalement on se retrouve avec une surenchère en terme de méthode, mais quand on a pris connaissance de l'ensemble des travaux menés, qui est souvent d'ailleurs de très bonne qualité, de grande rigueur, on se demande quel était l'objet à évaluer.

Ne perdons donc pas de vue l'objet. Prendre un objet qui soit évaluable, qui fasse sens pour toutes les parties concernées et non pas seulement pour les parties dominantes, constitue en effet un moment crucial de la commande d'évaluation.

Nathalie Racineux – CETE de l'Ouest

J'ai presque envie de dire que l'on n'a toujours pas défini le projet et même pas la méthode. On a lancé le processus de l'évaluation avant même d'avoir achevé le choix des objectifs, des questionnements amont.

Jean-François Marrens - DIV

Je suis un peu d'accord, lors du premier comité de pilotage on sentait un énorme flottement sur la définition des objets. Alors **je crois qu'il faudrait insister, y compris d'un point de vue pédagogique, sur la relation entre les techniciens qui ont en charge un dossier et les politiques en charge de la décision.** On voit bien qu'il y a eu un fort investissement des techniciens dans ces projets, mais aussi un manque de clarté dans la commande politique, qui entraînent des débats politiques au sein du comité technique ; cela a quelque chose de gênant. Il faudrait envisager une démarche analogue à celle mise en œuvre dans les évaluations régionales du contrat de plan. Le plus souvent, la commande est passée par une instance régionale d'évaluation des contrats de plan Etat-région ; ensuite pour chaque objet retenu, un groupe de projets et de suivi, qui rassemble plutôt des techniciens, se met en place. En général, il y a un très fort investissement du groupe de suivi de l'évaluation, mais on se demande souvent comment le groupe de suivi remet l'évaluation au commanditaire politique.

Il est plus rare de trouver une institution qui porte en elle-même cette logique jusqu'au bout, c'est-à-dire qui fait bien l'interface entre le suivi technique et le portage politique lui-même.

Jean-Paul Birchen - CERTU

En ce qui concerne l'implication du comité de pilotage, le délai de 4 mois, dont j'ai parlé est révélateur de la difficulté rencontrée pour réunir ces personnes autour de cet objet et explique la faiblesse de leur implication. Disons que le délégué ou l'adjoint au délégué de la DIV a sans doute de multiples problèmes à traiter ; l'évaluation de l'appel à projet « transport public - intégration urbaine », ne constitue qu'une évaluation parmi d'autres, une tâche parmi d'autres, qu'il a à aborder. Donc sur le portage par le comité de pilotage, on a du faire un choix. Il aurait pu être réuni à un niveau de représentation inférieure et donc avec des gens plus impliqués. Ce n'est pas l'option qui a été retenue. Le comité de pilotage a été restreint à 5 partenaires ; de ce fait il légitime des choix plus qu'il ne les fait.

Par ailleurs, quand on met en place des évaluations un peu lourdes avec de nombreuses personnes qui interviennent, on constate que l'implication dans le dispositif est différents selon les personnes et selon les moments. D'autre part, la multiplicité des personnes qui interviennent accroît le temps qu'il faut passer en négociations, en discussions, et veiller à faire en sorte qu'il y ait une appropriation suffisante des objectifs pour que l'évaluation se déroule bien dans la direction préalablement définie.

Jean-Yves Bion - CERTU

Ton propos illustre bien celui que j'ai tenu ce matin, à savoir que même si la première question que l'on se pose sur l'évaluation est une question de méthode: comment fait-on ? **on ne peut en aucun cas résumer l'évaluation à une question de méthode.** Tant que l'on n'a pas débroussaillé clairement la dimension politique de l'évaluation, vouloir se replier sur une position uniquement méthodologique, c'est à mon avis se créer des difficultés pour la suite. Il vaut mieux perdre du temps à discuter sur le fond des choses et ne pas réduire ça à des problèmes de méthode. En définitif, il n'y a pas de méthode spécifique d'évaluation, ça n'existe pas.

Huguette Fagard – CETE du sud ouest

En vous écoutant, j'ai un peu l'impression qu'on tourne autour du pot. Il est vrai que les politiques publiques ne sont pas faciles à évaluer. On fait de l'évaluation depuis qu'il y a des crédits européens, parce que l'Europe en a assez de délivrer de l'argent qui permet à ceux qui sont en place de rester en place. Il y a donc des choses qu'on ne peut pas dire dans une évaluation ; certaines actions sont menées, non pas parce qu'elles sont prévues, mais pour d'autres raisons. Je crois que chaque fois qu'on travaille sur des politiques publiques, on aura ce genre de chose.

Jean-François Marrens

Ce que vous soulevez amène au moins deux réflexions. Ainsi, on se rend compte qu'on peut mener une politique d'évaluation, non pas pour évaluer, mais pour faire tout à fait autre chose, pour renforcer un partenariat, par exemple. On recourt à l'évaluation non seulement pour savoir tout ce que produit une politique mais aussi

pour moderniser les modes de faire des services, ou pour travailler avec quelqu'un sur une démarche commune.

D'autre part, il y a une question sous-jacente dans votre propos qui est : est-ce qu'on ne peut pas aller sur des questions, du type : a-t-on bien fait de mettre l'argent dans cette politique ? Je suis plus nuancé que vous sur le fait d'appeler évaluation, l'exercice européen. Pour moi, c'est un suivi très sophistiqué en terme d'évaluation d'impact, ça ne va malheureusement jamais bien loin pour diverses raisons, dont certaines sont techniques, qui font qu'on ne s'intéresse pas beaucoup aux bénéficiaires, sauf quand ces bénéficiaires sont eux-mêmes des opérateurs. Prenons par exemple le cas des PME qui sont aidées : on va interviewer un échantillon de PME.

En ce qui concerne nos objets, il est coûteux d'interviewer un ensemble significatif d'habitants, il est complexe de suivre une cohorte, afin de savoir par exemple ce que deviennent les jeunes qui auraient bénéficié de mesures d'accompagnement scolaire et/ou d'insertion, il s'agit donc moins d'un problème de méthode, comme le rappelait Jean-Yves Bion, qu'ici d'une question de coût. Alors, faut-il consacrer beaucoup d'argent à de telles évaluations ? L'objet même de l'évaluation est-il adapté ? Ne ferait-on pas mieux de faire une recherche ? Une recherche/action ? Un audit même peut suffire dans certains cas.

Parler d'évaluation démocratique, c'est se proposer de faire progresser, à la fois le débat et l'information d'une société locale ; à l'échelle d'un contrat de ville, cela a du sens. Alors que, parlez d'évaluation démocratique à un niveau national, y compris sur cet appel à projets transports terrestres, cela a très peu de sens. Il faut donc distinguer, l'évaluation que l'on mène en interne, de l'évaluation qui est externalisée. J'é mets l'hypothèse, que plus une organisation perfectionnera son système d'ingénierie, de suivi de ses propres politiques publiques, plus on aura de bons objets d'évaluations externes et finalement on sera moins dans des pratiques telles que vous les décrivez, certaines en trompe l'œil, certaines existant parce qu'il faut produire un acte administratif.

Même si bien des gens ont commencé à sentir que l'évaluation était un exercice un peu différent des autres, il a une légitimité et une fonctionnalité propre, les spécialistes savent bien que le dialogue est permanent entre l'évaluation et les métiers qui lui font frontière, comme le contrôle, la recherche. Il est utile de réfléchir sur le moment et dans quels cas on doit avoir recours à l'évaluation.

D'autre part, il n'est peut être pas sain de s'orienter vers de l'évaluation externe vidée de tout sens, parce qu'on y a fait rentrer des préoccupations qui ne sont pas les siennes, notamment celles ayant trait au bilan, au suivi aux études ou à la recherche. Si l'évaluation se substitue à tout cela, si l'évaluation devient la voiture balai d'un système de pilotage déficient, d'un système de suivi déficient ou d'un système de contrôle déficient, on appauvrit considérablement la notion d'évaluation. J'ai un peu peur qu'en 12 ou 13 ans d'évaluations assez conséquentes, on ait reculé sur les modèles théoriques. J'ai l'impression qu'à chaque contrat de plan, on rabat un peu les ambitions pour se retrouver dans des pratiques qui ne ressemblent plus du tout à de l'évaluation. Certes à la DIV nous avons pris des précautions, pour éviter qu'on ne dénature trop l'objet au travers de la circulaire.

Alain Cornu – DDE des Cotes d'Armor

J'aimerais connaître le coût de la mission confiée au CERTU, sur l'évaluation transport public et intégration urbaine ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas des moments où il faut savoir s'arrêter d'évaluer ? L'appel à projet date en effet de 1997. Quel est l'intérêt actuellement de poursuivre cette démarche ?

Jean-François Marrens - DIV

Je voudrais dire deux choses. D'une part, il faut avoir en tête le volume d'argent consacré à l'évaluation au regard de celui attribué à la politique publique. Je vous dis ça parce que l'autre jour j'ai entendu des remarques un peu émues sur le montant d'un programme évaluatif régional que certains trouvaient très élevé. Effectivement, il était du double des autres, seulement il s'agissait de l'Ile-de-France ; et comparé la dynamique d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France par rapport, par exemple, à celle du Limousin où il y a un contrat de ville, je dirai que cette réflexion n'avait pas de sens. On est en Ile de France sur des projets qui sont très lourds et je crois qu'il faut garder ça en mémoire. Pour vous donner un ordre de grandeur, j'estime que 5 % d'un programme devrait être consacrés en règle générale à l'évaluation. Nous verrons si nous nous situons dans cette estimation avec le coût de l'évaluation appel à projet transport du CERTU.

Jean-Paul Birchen - CERTU

12 sites ont été retenus en Ile-de-France par le Syndicat des Transports Parisiens (STP), pour mener une évaluation avec l'aide de bureaux d'études. Un organisme de sondage est intervenu. Il cherchait à mettre en évidence les perceptions des usagers envers les actions menées. Pour ce faire, il a été établi un panel : environ 7 000 entretiens ont été réalisés en 2 phases. En ce qui concerne l'évaluation, 500.000F vont être attribués aux bureaux d'études pour qu'ils l'a réalisent. Ils ne sont pas encore dépensés. Quant aux CETE, 7 équipes sont impliquées et pour l'instant, un petit peu plus d'1 million de titre 9 ont été engagés. Il devrait y avoir une deuxième phase nationale plus qualitative ; elle n'a pas encore été estimée, mais je pense que son montant sera légèrement inférieur. Donc, grosso modo, on sortira 1.6 millions de titre 9 et 500.000 F en titres 5 pour les bureaux d'études. L'appel à projets avait mobilisé 300 millions d'autorisations de programme au départ dont 100 millions pour l'Ile de France. Un des objectifs de cette première phase va être déjà de savoir ce qui a réellement été délégué.

Jean-Yves Bion - CERTU

Plutôt que de parler du montant global de l'évaluation, il est tout aussi intéressant de s'interroger sur le multi-financements. En effet il me semble très important pour le bon déroulement d'une évaluation partenariale que celle ci soit cofinancée, afin de témoigner de l'intérêt que chaque participant y apporte.

M X

Je voudrais simplement faire une observation. Jusqu'à maintenant on a surtout parlé d'évaluation bilan, mais si on anticipait un peu ces évaluations au niveau de l'action, on devrait arriver à des coûts inférieurs, ainsi qu'à une implication plus importante des commanditaires et de ceux qui sont autour de l'action ; on peut citer l'exemple des évaluations des contrats de plan Etat-région qui sont lancées actuellement.

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA COMMANDE D'EVALUATION DANS LA REGION DES PAYS DE LA LOIRE

par Sylviane LE GUYADER, chargée d'études au SGAR des Pays de la Loire

I - INTRODUCTION

L'intervention est structurée en trois parties :

1. Evolution du contexte de l'évaluation
2. Institutionnalisation du dispositif régional d'évaluation
3. Formalisation de la commande d'évaluation

Ce plan de mon intervention apporte une précision par rapport à son titre initial. Si l'on peut parler d'une certaine tendance **des dispositifs d'évaluation à s'institutionnaliser**, il est plus exact de parler de **formalisation des commandes d'évaluation**.

Les réflexions exposées ci-après sont issues de travaux menés dans le cadre du dispositif régional d'évaluation, avec le président du comité régional d'évaluation, des experts scientifiques, des services de l'Etat et de la Région. S'y ajoutent également des réflexions personnelles issues du suivi de travaux d'évaluation depuis près de 7 années. Ce texte n'engage donc que l'auteur.

II - EVOLUTION DU CONTEXTE : UNE NOUVELLE GENERATION POUR LES EVALUATIONS

On ne peut plus désormais prétendre être à l'ère zéro de l'évaluation des politiques publiques. Elle a pris désormais place dans le débat public et doit contribuer à l'évolution des pratiques administratives.

A - Nouveau cadre législatif et nouveaux textes réglementaires

1 - Evaluation : un exercice intégré pour la Commission européenne

On peut considérer que la Commission européenne a joué un rôle certain, au cours de la période précédente (1994/1999), pour faire progresser la culture de l'évaluation en France, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des programmes structurels européens.

Il s'agit en fait d'une réelle intégration de la démarche d'évaluation dans le processus de mise en œuvre des politiques structurelles, avec un véritable calendrier des exercices d'évaluations, des moyens mobilisés au titre de l'assistance technique en terme de suivi et d'évaluation.

On peut parler de véritable exercice imposé et intégré, qui va même en se renforçant avec la nouvelle génération des fonds structurels (2000/2006), avec la mise en place d'indicateurs de performance pouvant permettre d'obtenir une dotation supplémentaire.

2 - Evaluation : un exercice de plus en plus imposé par le niveau national

Au niveau national, on a observé au cours des dernières années, l'apparition quasi systématique du terme « évaluation » dans les textes législatifs et réglementaires :

- comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999,
- circulaire du 25 août 2000, confirmant l'importance de l'évaluation dans les politiques contractuelles, ...

Au niveau régional, on a assisté à un réel développement de la pratique d'évaluation dans le cadre du contrat de plan Etat-région sur la période 1994/1999, avec toutefois de fortes disparités régionales dans l'application de la circulaire de 1993.

B - Evolution des politiques publiques : territorialisation et transversalité

Parallèlement à ce nouveau positionnement de la démarche évaluative, on assiste à une évolution sensible des politiques publiques, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et en particulier pour les politiques contractuelles entre l'Etat et ses partenaires.

A ce titre, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 25 juin 1999 marque une nouvelle étape de l'intervention de l'Etat, avec la prise en compte du développement durable, de l'emploi et de la cohésion sociale, mais aussi avec une reconnaissance des territoires dans le cadre de logique de projets.

On va donc assister dans les années à venir, à un développement de financements de politiques globales, transversales, donc à une évolution, voire une complexification des « objets » à évaluer.

C - Evolution de la culture d'évaluation

La culture de l'évaluation a franchi une nouvelle étape. Certes, elle est encore considérée par beaucoup comme une affaire de techniciens ou de spécialistes et perçue comme une nouvelle charge de travail.

Mais, désormais, elle devient incontournable. Il n'est plus rare d'entendre parler d'évaluation dans les réunions de chefs de services ou dans les assemblées d'élus (conseil régional, conseil économique et social régional).

II - INSTITUTIONNALISATION DU DISPOSITIF REGIONAL D'EVALUATION : L'EXEMPLE DES PAYS DE LA LOIRE (politiques du contrat Etat-région)

A - La région des Pays de la Loire : une certaine expérience de l'évaluation

La région des Pays de la Loire fait partie des régions françaises où la pratique de l'évaluation, dans le cadre du contrat Etat-région, est la plus développée.

Le dispositif régional existe depuis 1993. Dès 1994, trois évaluations avaient été menées à titre expérimental. Ainsi, sur la période 1994/1999, plus d'une vingtaine d'évaluations de politiques du contrat de plan ont été réalisées.

Il faut ajouter également la volonté d'ouvrir le dispositif à d'autres évaluations : évaluation d'une politique d'un conseil général par exemple. Dès 1994, il a également été souhaité de suivre des évaluations des programmes européens, en désignant des experts scientifiques, du dispositif du contrat de plan, dans les groupes de projet et de suivi des évaluations des programmes structurels européens.

B - Le nouveau dispositif régional d'évaluation : une section spécialisée de la CRADT

Le nouveau dispositif régional d'évaluation des Pays de la Loire a été installé le 16 octobre dernier. Il intègre les instructions de la circulaire du 25 août 2000 et est conforme à la convention d'application du contrat Etat-région des Pays de la Loire relative à l'évaluation.

Dans la mesure du possible, il s'est agi de maintenir les principes de fonctionnement antérieurs qui avaient fait « leurs preuves », tout en apportant quelques amendements pour rendre compatible le nouveau dispositif avec la nouvelle circulaire relative à l'évaluation.

L'instance décisionnelle qu'était le **comité régional d'évaluation** pour la période précédente (regroupant le préfet de région, le président du conseil régional, le président du CESR et une personne qualifiée) est devenue la **Section spécialisée de l'évaluation**. Cette instance regroupe des membres de droit (on y retrouve les membres du comité régional), mais également à titre consultatif, des experts (qui étaient membres de la commission scientifique) et des représentants des services de l'Etat et de la Région.

Cette section spécialisée formalise donc un lieu de rencontre et d'échanges entre décideurs, techniciens et experts de l'évaluation. Elle *« décide de l'engagement des évaluations et de leurs modalités de mise en œuvre dans le cadre du dispositif régional d'évaluation... Elle tient informée la CRADT des évaluations décidées et engagées... »* (extrait de la convention relative au dispositif régional d'évaluation).

On peut considérer que les instances d'évaluation s'institutionnalisent en étant adossées à des instances consultatives qui elles-mêmes s'institutionnalisent.

Tableau comparatif entre le dispositif 1994/1999 et le dispositif 2000/2006

	Dispositif 1994/1999	Dispositif 2000/2006
		Conférence régionale-CRADT
Instance décisionnelle	Comité régional d'évaluation	Section spécialisée de l'évaluation
Instance consultative	Commission scientifique	
Instance de suivi	Groupe de projet et de suivi	Groupe de projet et de suivi
	Chargé d'évaluation	Chargé d'évaluation

C - Evaluations partenariales : Europe, collectivités territoriales

Le champ des évaluations du dispositif régional d'évaluation des Pays de la Loire est précisé par la convention :

- * les programmes d'actions constitutifs du contrat Etat-région,
- * les contrats de villes, contrats d'agglomérations, contrats de pays et contrats avec les parcs naturels régionaux, avec accord des collectivités territoriales concernées.

Des évaluations peuvent également être demandées par l'Etat, la Région, les autres collectivités territoriales et les organismes publics, sur toutes politiques qu'ils mettent en œuvre hors contrat Etat-région. Les instances régionales d'évaluation sont également associées à l'évaluation des programmes structurels européens.

La nouvelle convention confirme donc l'ouverture du dispositif aux autres politiques que celles du contrat Etat-région.

Parallèlement à l'ouverture du champ des politiques à évaluer, le développement des politiques contractuelles initiées par l'Etat contribue à accroître le nombre des partenaires financiers. Il n'est plus rare de voir une politique cofinancée par trois, voire quatre partenaires : Europe, Etat, Conseil régional, Conseil général, sans compter le maître d'ouvrage. De plus, le développement des politiques territoriales s'élabore de plus en plus dans le cadre d'un large partenariat.

Dans ce contexte, les pratiques d'évaluations doivent de plus en plus s'exercer dans le cadre d'un large partenariat, qui lui-même tend à s'institutionnaliser à l'échelon régional, dans le cadre des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT).

D - Programme prévisionnel des évaluations

Le principe, d'élaborer un programme prévisionnel des évaluations, a été instauré par la circulaire du 25 août 2000. Il permet aux préfets de région de bénéficier d'une délégation annuelle de crédits et donc facilite la gestion et la mise en œuvre des travaux d'évaluation. L'élaboration du programme prévisionnel a également pour avantage de générer une réelle gestion prévisionnelle des travaux d'évaluation sur la période 2000/2006. Cette nouvelle démarche permet aussi d'associer, plus en amont, les services à la démarche d'évaluation, tout en justifiant les choix opérés.

Dans la région des Pays de la Loire, un programme prévisionnel des évaluations a été réalisé pour l'année 2001, conjointement entre l'Etat, la région et le dispositif régional d'évaluation. Un projet de programme prévisionnel a également été élaboré à titre indicatif pour l'ensemble de la durée du contrat Etat-région. Ce programme comprend des travaux d'évaluation à mener en ex-ante, à mi-parcours et ex-post ; mais aussi des évaluations pluriannuelles et des travaux préparatoires aux futures évaluations.

Cette vision globale, qui remplace le lancement d'évaluations au coup par coup appuyées parfois sur des demandes ponctuelles, permet également de réaliser une bonne couverture du programme d'actions du contrat Etat-Région, avec au moins un projet d'évaluation par grand objectif du contrat : emploi et formation professionnelle, infrastructure, environnement, aides aux entreprises, enseignement supérieur et recherche, Enfin ce principe de programme prévisionnel permet de légitimer les demandes d'évaluation, car pour être retenues, elles ont dû être justifiées à partir de critères comme :

- * la légitimité du demandeur,
- * l'identification a priori de l'objet à évaluer (politique, programme ou action),
- * la clarification des attentes de l'exercice,
- * le choix du temps pour évaluer.

Le programme prévisionnel peut ainsi permettre une appropriation collective, la plus en amont possible, d'une demande émergente à l'échelle individuelle.

III - FORMALISATION DE LA COMMANDE D'EVALUATION

L'analyse rétrospective des évaluations menées jusqu'à ce jour, dans le cadre du dispositif régional d'évaluation des Pays de la Loire, a permis de mettre en évidence la nécessité de tenter de mieux formaliser l'exercice d'évaluation, et cela à plusieurs stades. Un « *bilan des évaluations dans les Pays de la Loire* »⁹ avait d'ailleurs été réalisé par le comité régional d'évaluation en juin 1998 et actualisé en février 1999. Il a été largement

⁹ L'évaluation dans les Pays de la Loire –juin 1998 et février 1999 – rapport du Comité régional d'évaluation

diffusé lors de l'organisation d'un séminaire régional sur l'évaluation, qui avait accueilli plus de 200 personnes. Ce bilan avait permis d'orienter des premières investigations à mener. Ce travail se poursuit actuellement par la préparation d'un guide méthodologique à destination des acteurs de l'évaluation en région, travail auquel ont également participé des experts scientifiques, des représentants des services de l'Etat et de la Région.

Plusieurs étapes de l'évaluation méritent ainsi d'être distinguées :

- * les travaux préparatoires aux évaluations ;
- * la rédaction de la note de faisabilité ;
- * la formalisation de la commande dans le cahier des charges ;
- * le suivi des évaluations ;
- * la validation des évaluations ;
- * la diffusion des évaluations ;
- * l'appropriation des travaux d'évaluation.

L'ensemble de ces étapes correspond à trois temps importants présentés dans le tableau ci-dessous.

Les trois principaux temps d'une évaluation :

Les phases	Différentes étapes à distinguer
Avant l'évaluation	- les travaux préparatoires aux évaluations ; - la rédaction de la note de faisabilité ; - la formalisation de la commande dans le cahier des charges.
Pendant la réalisation de l'évaluation	- le suivi des évaluations ; - la validation des évaluations.
Après l'évaluation	- la diffusion des évaluations ; - l'appropriation des travaux d'évaluation.

A - La réalisation de l'évaluation

L'on peut considérer que la phase de réalisation de l'évaluation, même si des progrès peuvent encore être réalisés, apportent un certain nombre de satisfactions, que ce soit sur le plan du suivi des évaluations (mise en place de groupe de pilotage), ou sur le plan de la validation des travaux.

Par contre, de nombreux efforts doivent encore être apportés, non seulement sur la phase amont de la réalisation de l'évaluation, mais aussi sur la phase aval, pour que les rapports d'évaluation ne restent pas au fond des tiroirs ou sur les étagères des bibliothèques.

La suite de l'exposé va donc porter plus précisément sur ces deux phases amont et aval.

B - Avant l'évaluation

Cette phase est essentielle et va fortement conditionner la suite et donc la qualité des travaux d'évaluation.

1 - Travaux préparatoires aux évaluations

Ils ont notamment pour objectifs de faire le point sur la disponibilité de l'information et d'organiser la mobilisation de l'information manquante. Cette étape peut également servir à structurer l'information sous forme d'indicateurs ou de tableaux de bord. C'est l'occasion également d'identifier ou de préciser le ou les champs de l'évaluation.

Ces travaux préparatoires sont réellement déterminants, car s'ils sont menés à bien, ils permettront au chargé d'évaluation de consacrer l'essentiel de son budget temps à l'analyse de l'information. En effet, trop de travaux d'évaluation ont été consacrés par le passé à la collecte de l'information utile à l'évaluation, laissant ainsi peu de temps à l'évaluation proprement dite.

2 - Note de faisabilité

La note de faisabilité permet de définir dans quelles conditions réaliser l'évaluation. Elle peut d'ailleurs aboutir à la non-réalisation de l'évaluation.

Cet exercice est important pour mieux préciser les enjeux et la finalité de l'évaluation. Il permet l'ébauche de premiers questionnements et de propositions de champs d'évaluations. Sans cadrer ou figer à priori la commande à venir, la note de faisabilité doit permettre d'identifier les différentes possibilités et orienter des choix en fonction de leur faisabilité technique. C'est aussi le moment de vérifier si l'information souhaitée est mobilisable et si oui, dans quelles conditions. C'est aussi l'opportunité d'identifier les moyens humains et financiers mobilisables ou à mobiliser.

Dans certains cas, la note de faisabilité doit pouvoir aller jusqu'à des recommandations sur les méthodes à utiliser ou sur les différents types d'investigations à mener.

La rédaction de la note de faisabilité permet réellement un premier travail avec les services concernés. C'est à partir de cette première réflexion que peut statuer l'instance décisionnelle d'évaluation sur la suite ou non à donner. Dans le cas d'une prise de décision favorable, la note de faisabilité constitue l'étape préalable à la rédaction du cahier des charges.

3 - Cahier des charges

Le cahier des charges constitue l'étape essentielle de la formalisation de la commande auprès du prestataire extérieur. Au cours des dernières années, on a vu son contenu tendre à se préciser, se formaliser, voire se standardiser : description de la politique à évaluer, questionnaire précis, méthodologie préconisée, dispositif de suivi et de validation de l'évaluation, ... De nombreuses publications existent à ce sujet.

En Pays de la Loire, il a été souhaité que les cahiers des charges soient harmonisés à partir d'un modèle standard reprenant les rubriques indispensables.

4 - Consultation – sélection du prestataire

Des progrès sont encore à accomplir concernant le mode de consultation et surtout les critères de sélection retenus.

Un effort reste aussi à faire sur l'analyse de la cohérence entre la proposition du prestataire et les attentes formulées dans le cahier des charges. L'analyse des écarts peut permettre de dissiper très tôt des distorsions éventuelles entre les différentes parties prenantes.

Reste enfin le mode de sélection des prestataires qui peut être riche d'enseignements pour la suite à donner. Si la première étape de la sélection doit s'appuyer sur l'analyse de la proposition écrite, à partir de critères de sélection élaborés lors de la formalisation de la commande, elle doit sans aucun doute être suivie d'une audition d'au moins deux des meilleurs candidats. Cette audition permet d'organiser un premier échange avec le prestataire éventuel et d'apprécier aussi la qualité des relations à venir entre le commanditaire, le dispositif de suivi et le prestataire.

C - Après l'évaluation

Les éléments de réflexion qui précèdent ont montré l'importance stratégique de la phase préalable aux évaluations. La suite donnée aux évaluations reste tout aussi déterminante, que ce soit sur le plan de la diffusion des évaluations et au-delà, sur le plan de l'appropriation ou non des résultats par le(s) commanditaire(s) et/ou le(s) décideur(s).

1 - La diffusion des évaluations

Elle pose le problème de la forme des rapports d'évaluation. Si les rapports complets (100 à 200 pages doivent être un maximum) sont utiles à une poignée d'acteurs, des réflexions doivent être menées pour accroître la diffusion des travaux sous forme de synthèse ou de résumé ; invitant éventuellement le lecteur à approfondir ses connaissances en consultant le rapport complet. C'est notamment déterminant pour la diffusion auprès d'élus, ainsi que des bénéficiaires.

La diffusion du rapport d'évaluation n'a évidemment de réelle valeur que si ce dernier est accompagné du cahier des charges et des avis formulés par les instances d'évaluation.

2 - L'appropriation des travaux d'évaluation

De gros efforts sont encore à mener pour permettre une appropriation des évaluations par les décideurs, ainsi que par les services techniques en charge de la mise en œuvre des politiques évaluées. On peut considérer que l'objectif est atteint lorsque l'évaluation a impulsé des changements dans le contenu de la politique elle-même, dans la mise en œuvre ou a conforté des positions en amplifiant des enveloppes budgétaires par exemple.

L'appropriation des résultats des évaluations peut être facilitée par une phase de restitution des travaux, qui va au-delà d'un envoi par courrier du rapport écrit et validé. Cette restitution peut s'organiser sous forme de séminaire auquel participe l'ensemble des parties prenantes.

L'appropriation des résultats d'évaluation peut également être facilitée par la fourniture, par le prestataire, de recommandations à caractère opérationnel. Cette prestation doit bien entendu être clairement distinguée de la partie évaluation elle-même. Elle a le mérite de prolonger la réflexion et d'offrir des pistes concrètes voire d'alimenter le débat entre décideurs et techniciens.

Enfin, il faut souligner que l'appropriation des évaluations se fait également tout au long de la démarche d'évaluation dans le cadre des groupes de pilotage des évaluations. On a ainsi vu des réajustements de politique s'opérer avant la remise des rapports finaux des évaluations.

IV - CONCLUSIONS

Trois idées forces sont, selon moi, à retenir.

- * la démarche d'évaluation est un réel processus qui engage conjointement des décideurs, des prestataires et des techniciens tout au long de l'exercice,
- * les clés de la réussite de l'évaluation résident autant dans les phases aval et amont, que dans la réalisation elle-même de l'évaluation,
- * des critères de qualité doivent être instaurés à chaque stade de l'exercice ; le respect de l'ensemble de ces critères constitue la réelle clé de la réussite.

DISCUSSION

Robert Galmiche – DDE Cote d'Or

Vous avez parlé des dispositifs et de l'instance spécialisée qui a aussi pour mission de définir des objectifs, des programmes d'évaluation. Pourriez-vous préciser le lien qu'il y a entre cette instance au niveau régional du contrat de plan et les dispositifs d'évaluation des contrats de ville, même si on sait que le contrat de ville constitue le volet « cohésion sociale » du contrat de plan. Je pense qu'on ne peut pas tout faire dans la même instance ; et je ne parle pas de contrat d'agglomération, puisqu'il n'est encore pas là.

Sylviane Le Guyader- SGAR Pays de la Loire

Je n'ai pas parlé de la politique de la ville, parce que vous aviez un intervenant pour traiter de ce sujet, mais, l'évaluation des contrats de ville sera bien incluse dans celle des contrats d'agglomération, qui sera elle-même intégrée dans le volet territorial du contrat de plan Etat-Région. Les évaluations de la politique de la ville sont en cours de préparation. Dans le cadre du programme prévisionnel des évaluations du contrat de plan, dans les Pays de la Loire, on a pris le parti de mobiliser des crédits pour qu'un prestataire intervienne en aide aux chefs de projets des contrats de ville qui le souhaitent pour faire émerger la demande d'évaluation.

Au cours de la période 1994/1999, on a surtout mené des évaluations au niveau régional, en disant aux acteurs du terrain, qu'ensuite ils pourraient réaliser des travaux. Cela a engendré

une frustration. Certes il y a eu des choses intéressantes, mais mener une évaluation au niveau régional n'apporte pas forcément de réponses aux questions que se pose le niveau local. Donc pour la période 2000/2006, on a préféré donner des crédits de la DIV pour aider à l'émergence des évaluations au niveau local.

En aval, dans le cadre du contrat Etat-Région, nous ferons à mi-parcours, en 2003, une synthèse des travaux d'évaluation qui auront été menées au niveau local. Par ailleurs, on a aussi retenu le principe de mener une évaluation inter régionale sur le centre de ressources politique de la ville. Vous voyez que l'on se positionne de manière différente par rapport au contrat précédent ; **on laisse l'initiative, en matière d'évaluation, aux acteurs du contrat de ville et le niveau régional joue un rôle de mutualisation des travaux réalisés, un rôle de synthèse.**

Jean-François Marrens - DIV

La démarche des Pays de la Loire s'inscrit très directement dans ce que nous souhaitons.

Sur le territoire de la politique de la ville, on mobilise des crédits européens, des crédits spécifiques politique de la ville ou de droit commun ; ces fameux « crédits de droit commun » dont nous souhaitons qu'ils soit mobilisés en priorité avant même que l'on enclenche un financement spécifique. Pour moi, il s'agit d'une des deux questions fondamentales à poser pour l'évaluation de chaque contrat de ville, et qui sont : les crédits de droit commun sont-ils bien « priorités » sur les territoires prioritaires avant qu'on touche aux crédits spécifiques à la politique de la ville ? La seconde question étant : le quotidien des habitants a-t-il changé ? Ces questions ne pourront pas être abordées à partir du niveau régional. Toutes les démarches des troisièmes contrats de plan Etat-région ont montré la faible emprise du niveau régional sur les questions d'évaluation. De fait, **c'est l'évaluation locale des contrats de ville qui nous semble la plus pertinente.** Se pose alors la question de l'aide au local en terme de méthodologie, de production d'indicateurs de la part de l'INSEE et de savoir comment on peut réaliser une synthèse de tous ces travaux.

Par ailleurs, l'intégration des contrats de ville aux contrats d'agglomération pose une vraie question. On voit bien que chaque niveau, tant régional que local, a tout à gagner dans l'articulation des évaluations. Il faut aussi éviter les doublons, et savoir qu'un ensemble d'évaluations ne nous donne pas –de facto- une évaluation du territoire local.

Je voudrais réagir aussi sur des propos tenus **au sujet des indicateurs d'évaluation, parce que les indicateurs d'évaluation sont corrélés à des hypothèses ; et une hypothèse d'évaluation, c'est quelque chose qui a en principe donné lieu à un vrai travail au moment de la définition de la commande.** La qualité d'un cahier des charges, tient dans sa capacité à formuler des hypothèses. Une hypothèse, ce peut-être par exemple, de dire que l'objet de la politique est aujourd'hui trop flou, que cela entraîne beaucoup de dysfonctionnements, mais que finalement cela arrange bien les acteurs. L'hypothèse étant fermée, il est alors possible de trouver des indicateurs.

Je voudrais dire enfin que le volet territorial du contrat de plan peut constituer un bon levier pour que, la collectivité territoriale, la préfecture de département et le niveau régional aient

vraiment un objet de discussion, dont ils peuvent se saisir et qu'il n'est pas bon qu'ils abordent l'évaluation sous un angle purement administratif. Ainsi, pour le niveau local, ces définitions d'enjeux aussi stratégiques, que le partage du logement social dans le PLH, que l'aspect commun ou privé des transports dans le PDU, sont totalement structurant pour les contrats de ville, sans parler évidemment des choix de développement économique d'agglomération qui se jouent plus au niveau du contrat d'agglomération et qui sont également enchâssés dans les SCOT qui vont se construire sur 2 ou 3 ans.

5 ou 6 régions sont parties sur la question de l'évaluation du volet territorial. A la limite, on peut parler d'articulation d'évaluation régionale et locale avec ces régions, ce n'est pas la même chose avec celles qui se sont engagées dans l'évaluation de la politique de la ville d'un point de vue régional, comme cela avait été fait dans les Pays de la Loire lors du plan précédent. Avec ces dernières, c'est plus compliqué, en effet, on n'est pas tout à fait sur le bon objet, parce qu'il n'y a pas de compétence régionale en matière de politique de la ville. Ou alors, il faudrait retenir des objets très complexes, comme l'armature urbaine infra-régionale et essayer de savoir si le contrat de ville a favorisé un PLH en modifiant l'armature urbaine ; ce serait trop complexe.

Sylviane Le Guyader – SGAR des Pays de Loire

Effectivement, pour les Pays de la Loire, je n'ai pas abordé le volet territorial du contrat de plan Etat-Région. On souhaite évaluer le volet territorial du contrat Etat-région. Cela fait partie du programme prévisionnel des évaluations. C'est une difficulté, pourquoi n'en ai-je pas parlé ? Parce que l'on fait partie des Régions pour lesquelles il n'y a rien dans le volet territorial. La convention d'application du volet territorial n'est pas encore finalisée, puisque la Région Pays de la Loire a du mal à se fondre dans la politique des Pays au sens de la loi Voynet. Très tôt, quand nous avons commencé à réfléchir au programme des évaluations, nous nous sommes dit, qu'effectivement, sur les territoires il fallait faire quelque chose. Je crois que je l'ai abordé dans mon exposé, en disant qu'on avait de plus en plus une approche territoriale des politiques ; en disant cela, j'avais à l'esprit les contrats de Pays, les contrats d'agglomération, les contrats de ville, les chartes de parcs naturels régionaux. Il y a 3 mois, on a lancé un groupe de travail pour essayer de débayer le terrain sur le plan méthodologique, en cherchant à mettre en évidence ce que pourrait être un exercice d'évaluation d'une politique territoriale. Nous réfléchissons donc sur la manière de nous y prendre. Il est vrai qu'il y a une démarche spécifique de la DIV sur la politique de la ville, mais il est clair aussi que si on fait une évaluation du contrat d'agglomération, on appréhendera la manière dont la politique de la ville s'intègre dans le contrat d'agglomération. Toutefois, il est trop tôt pour en parler. J'espère que le volet territorial du contrat de plan Etat-Région sera finalisé en septembre 2001.

D'autre part, les contrats d'agglomération vont se finaliser fin 2001. Il sera donc intéressant d'intégrer très en amont la logique d'évaluation. Toutefois, la lancer avant la finalisation des politiques n'est pas bon non plus.

M. X

Je ne crois pas qu'on soit très en amont ou très en avance, en effet l'évaluation de la politique de la ville, on en a parlé bien avant la signature des conventions cadre. On nous rappelle perpétuellement que l'évaluation constitue une des exigences des nouveaux contrats de ville. On ne peut pas attendre indéfiniment, dès lors qu'on a prévu dans nos conventions cadre une évaluation à mi-parcours, en 2003, et une réorientation éventuelle.

Sylviane Le Guyader - SGAR Pays de la Loire

Je crois qu'on ne parle pas de la même chose...

Dans les Pays de la Loire, nous considérons que les évaluations des contrats de ville doivent se mener au niveau des contrats. Il y a déjà des initiatives qui sont parties. Le niveau régional est là en appui sur l'aspect méthodologique, de mise en œuvre ... La démarche relève de la responsabilité des chefs de projet départementaux et locaux. A mi-parcours nous allons essayer de faire cet exercice de synthèse. On attend que les demandes émergent, afin de dégager un minimum de tronc commun permettant la réalisation d'une synthèse. La difficulté consiste à laisser de l'initiative aux gens de terrain, tout en ayant un minimum de cadres ou de points communs de référence pour pouvoir en faire la synthèse.

Jean-Pierre Mercier - CETE de l'Ouest

Est-ce qu'on peut mobiliser les crédits, les 7/10 millièmes qui sont prévus dans le cadre du contrat de plan pour l'évaluation de la politique de la ville ? Ou bien est-ce qu'il faut aller surtout sur des crédits DIV ?

Jean-François Marrens - DIV

Nous sommes favorables pour que le niveau départemental ou la Région, apporte une aide dans les études de définition de l'évaluation, dans la mesure où il nous paraît indispensable que dans la plupart des sites, on fasse appel à des prestataires externes pour préparer la commande d'évaluation. Seulement il est clair que l'argent est un outil pour responsabiliser et non pas pour déresponsabiliser, il n'est donc pas question qu'on paie les évaluations à la place du local : l'argent de l'évaluation des contrats de ville devra donc être pris sur le contrat de ville.

Je voudrais aussi réagir sur ce que disait Sylviane Le Guyader au sujet de la question du jugement évaluatif porté par le consultant. Là où je suis entièrement d'accord, c'est que n'importe quel rapport d'évaluation doit comporter un cahier des charges et des avis. Je suis favorable à **la logique du bureau d'études qui produit en son nom propre des recommandations figurant dans le rapport, d'une façon distincte**. J'ai fait une évaluation en Pays de la Loire où on a effectivement mis les recommandations un peu à part, en fin de rapport, pour que ce soit distinct.

Le bureau d'études doit donner son avis. Mais d'après moi, il n'engage personne, si ce n'est le consultant. C'est au comité de pilotage de l'évaluation d'endosser le jugement évaluatif. Il doit rédiger un rapport, ne fut-il que de 10 pages, à partir des 3 ou 4 rapports qu'auront rédigés les experts. **Sa restitution, que nous considérons comme une obligation, est un peu plus complexe, dans la mesure où elle ne doit pas s'adresser aux seuls**

techniciens. Il faut aller au-delà et restituer les résultats de l'évaluation aux populations et aux bénéficiaires de la politique. Il est clair que si on leur dit, et bien voilà, c'est le maire, le préfet, ou telle association qui ont produit le jugement, on ne va pas remporter une adhésion immédiate et entière. Il nous paraît donc nécessaire de faire traduire les rapports d'évaluation, car 300 pages rédigés dans un jargon d'évaluateur, c'est tout, sauf un objet de débat public.

On voudrait aussi que soit intégrées dans l'évaluation les réactions des habitants à deux niveaux. Il s'agit, d'une part, de connaître leur point de vue et leurs critiques sur la programmation de l'action elle-même, c'est à dire avoir le souci de recueillir dans le cours de l'action le point de vue des gens à qui elle est destinée, et d'autre part, de savoir comment on va créer un débat public avec les habitants à l'issue des travaux évaluatifs. Cela pose aussi la question des médias locaux, parce que d'habitude, ils nous plombent plus qu'ils ne nous aident. J'aimerais bien que les localiers et les responsables des médias locaux fassent partie des personnalités qualifiées des comités de pilotage d'évaluation. De cette façon, ils seraient au courant en temps réel, des problématiques que se pose la puissance publique et ils n'auraient plus le sentiment qu'on leur cache des choses qu'ils doivent débusquer pour aller sortir un article très vendeur. Cette question sur l'espace public de débat, a peut être moins de sens à une échelle régionale, mais elle en a au niveau local ainsi qu'au niveau national.



CONCLUSION

par Jean-Yves BION

Au cours de cette journée, les exposés sur des exemples du niveau national, régional ou départemental, ont montré que tout le monde s'emploie à réaliser de l'évaluation aux différents niveaux de l'action publique, avec plus ou moins de réussite. Ce n'est donc pas un effet de mode passagère comme l'ont dit certains, mais quelque chose qui va petit à petit, on peut le penser, s'enraciner dans les pratiques administratives et devenir un véritable exercice qui a du sens.

En conclusion je voudrais émettre deux idées.

Première idée, il me semble que les politiques devenant de plus en plus contractuelles, de plus en plus partenariales, il est normal que l'évaluation développe aussi des pratiques de plus en plus partenariales ; c'est un excellent moyen, en définitif, de souder un partenariat. Comme l'ont dit plusieurs intervenants, **le processus enclenché a au moins autant d'importance que le rapport final**, bien que celui-ci, comme on vient de le voir, peut prendre lui aussi de l'importance, dans la mesure où il devient un objet de débat.

Deuxième idée, et j'insisterais beaucoup là-dessus, la plupart d'entre nous sommes issus d'un ministère très technique, ou la culture technique, la culture du chiffre, à beaucoup d'importance. Seulement, l'évaluation n'est pas qu'une question de méthode, on n'évalue pas simplement en bâtissant quelques indicateurs. Je ne dis pas qu'il ne faut pas d'indicateurs, mais me semble-t-il, **le plus intéressant ce sont les débats autour des indicateurs**. Ce qui est important, avant de se poser la question de méthode, c'est de savoir comment on va faire de l'évaluation, c'est de dire de se demander : qu'est-ce qu'on évalue ? Il faut poser ensemble les vraies questions, tant il est vrai, qu'en posant les bonnes questions on peut espérer obtenir de bonnes réponses.