

## **S O M M A I R E**

-----

### **L'EVOLUTION DU DISPOSITIF NATIONAL D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

par Jean-Pierre MERCIER, chargé d'études au CETE de l'Ouest p 3

Décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques p 12

Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques p 14

### **PRESENTATION DE DEUX NOUVELLES CIRCULAIRES SUR L'EVALUATION**

par Jean-Yves BION, chargé d'études au CERTU p 24

Circulaire du Premier ministre du 25 Août 2000 relative à la mise en œuvre  
de l'évaluation dans les procédures contractuelles p 28

Circulaire de la DIV du 13 novembre 2000 portant sur l'évaluation des contrats  
de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006 p 41

### **PILOTAGE DE L'ACTION ET PILOTAGE DE L'EVALUATION**

#### **I. Le dispositif régional d'évaluation de la politique de la ville en région Haute-Normandie**

par Patrick SAINGENEST, chargé d'études au CETE Normandie-Centre p 45

#### **II. L'évaluation du contrat de ville de Dieppe**

par Jean-Pierre DEVARIS, chargé d'études au CETE Normandie-Centre p 51

### **LA SOCIETE FRANÇAISE D'EVALUATION**

par Jean-Pierre MERCIER, chargé d'études au CETE de l'Ouest. p 53

### **ACTIVITES ET ORIENTATIONS DU RESEAU CETE / CERTU...**

par Jean-Yves BION et Jean-Pierre MERCIER p 59

# L'EVOLUTION DU DISPOSITIF NATIONAL D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

-----

par Jean-Pierre Mercier, chargé d'études au CETE de l'Ouest

## I. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE EN 1990

### A. Evaluer pour rationaliser l'action publique.

Les caractéristiques et les finalités du premier dispositif sont définies dans le décret du 22 janvier 1990. Sa mise en place s'inscrit dans un contexte marqué par deux caractéristiques principales : d'une part « *une évolution idéologique que connaît la France dans les années 1980 qui se traduit par le passage d'un modèle de société dominé par l'Etat à celui de l'économie de marché et au modèle de l'entreprise, considéré comme plus favorable à l'évaluation* »<sup>1</sup> et, d'autre part, la mise en place d'une politique dite de « Renouveau du service public » par le gouvernement Rocard .

L'évaluation constituait l'un des quatre axes de cette politique, comme cela est indiqué dans la circulaire du 23 février 1989.

Pour Michel Rocard, l'évaluation des politiques publiques était considérée comme la clef de voûte du dispositif, parce qu'elle permettait de réunir les deux bouts de la chaîne : d'une part l'administration en action et d'autre part le cadre de responsabilisation. L'évaluation doit permettre d'assurer la réactivité des services. Il considère que c'est un devoir d'évaluer, dans la mesure où « *il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité, ni évaluation sans conséquence* »<sup>2</sup>.

L'évaluation devait exercer sur l'administration une pression analogue à celle que le marché faisait peser sur les entreprises et permettre d'acquérir une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration. Elle était aussi justifiée par la complexité des politiques publiques qui nécessite le plus souvent l'intervention de plusieurs services et ne se résume plus à une application stricte de normes nationales<sup>3</sup>. Elle devait porter sur les résultats d'une politique et non pas sur les moyens qui étaient employés *car « une politique publique n'est pas déterminée une fois qu'elle a été lancée, mais elle doit se corriger au fur et à mesure en fonction de son évaluation »*<sup>4</sup>. L'évaluation devait permettre de séparer les effets directs d'une politique, de ses effets indirects.

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Mercier, L'évaluation de l'action de l'administration entre gestion et démocratie, p 189, Th sociologie, Rennes, 1999

<sup>2</sup> Michel Rocard « Circulaire du 23 février 1989, Relative au renouveau du service public », Journal officiel de la République Française, 24/2/1989, p 951

<sup>3</sup> Certaines d'entre elles, comme celles de l'Education nationale, sont en effet conçues sur la base d'objectifs nationaux et locaux.

<sup>4</sup> Sylvie François, « Evaluation des politiques publiques et modernisation de l'Etat », p 18 in : Outils, pratiques, institution pour évaluer les politiques publiques, Paris : La documentation française, 1991.

## **B. Un dispositif d'évaluation conçu par l'exécutif, pour l'exécutif**

Le dispositif d'évaluation des politiques publiques, mis en place dans le cadre du décret du 22 janvier 1990, était constitué de trois structures. L'une d'entre elles, le Comité interministériel de l'évaluation (CIME) était chargé de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques. A ce titre, le CIME avait notamment pour prérogative de choisir les projets d'évaluation qui pouvaient bénéficier du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) qui constituait le deuxième élément du dispositif. Quand le résultat de l'évaluation était connu, il délibérait sur les suites qu'il convenait de leur donner. Le CIME était présidé par le premier ministre. Il comprenait comme membres permanents, les ministres de l'économie, du budget, de l'intérieur, de la fonction publique et du plan. Pouvaient saisir le Comité interministériel de l'évaluation, le Premier ministre, les ministres, le conseil d'Etat, la Cour des comptes et le médiateur de la République. En ce qui concerne le fonds national de développement de l'évaluation, le Conseil économique et social avait la possibilité d'en faire usage dans la limite de 20 % du fonds et sous réserve de soumettre ses projets et ses rapports d'évaluation à l'avis du CSE.

Le troisième élément du dispositif était constitué du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Il devait être le garant de l'objectivité des méthodes et de la valeur scientifique des résultats des évaluations. Le CSE émettait deux types d'avis sur chaque évaluation financée par le FNDE :

- le premier, préalable au choix définitif des projets sélectionnés par le CIME. Il portait sur les méthodes et les conditions de réalisation des évaluations ;
- le second avis était formulé sur la qualité des travaux effectués, au moment de la remise des conclusions par le chargé d'évaluation. Il était rendu public, en même temps que les conclusions elles-mêmes.

Le CSE était composé de 11 membres, choisis par le Président de la République pour leur compétence en matière d'évaluation ou dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives. Leur mandat de six ans n'était pas renouvelable.

Le décret fixait aussi au Conseil scientifique de l'évaluation une mission générale de rassemblement et de diffusion de l'information, relative à l'évaluation des politiques publiques. Il précisait par ailleurs qu'il pouvait contribuer à la formation de spécialistes et au développement de la recherche en matière d'évaluation<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La composition du premier Conseil scientifique était la suivante :

- pour un mandat de trois ans : M. Michel Berny, M. Gilles Guitton, M. Bernard Laponche, M. Eric Monnier, M. Bernard Soulage ;
- pour un mandat de six ans : M. Jacques Freyssinet, M. Yves Galmot, M. Frédéric Jenny, M. Christian Join-Lambert, M. Jean Leca, M. Claude Seibel ;
- M. Jean Leca était le président du CSE.

En 1993, les membres nommés pour 3 ans ont été remplacés par : Mme Danièle Lamarque, M. Jean-Claude Thoenig, M. Maurice Baslé, M. Michel Callon, M. Jean-Paul Marchetti

En 1996, à l'issue de la fin du mandat du président Jean Leca et de 5 autres membres et en attendant la nomination de nouveaux membres, le Conseil scientifique, réduit aux 5 membres nommés en 1996, décidait de poursuivre ses activités sous la présidence de Jean-Claude Thoenig, doyen d'âge.

Le Commissariat général du plan préparait les délibérations du CIME. Il veillait à la mise en œuvre des décisions prises ainsi qu'à la publication des résultats des travaux d'évaluation. Il gérait le fonds de développement de l'évaluation des ministères. En liaison avec le Conseil scientifique de l'évaluation, il animait le développement de l'évaluation dans l'administration.

### **C. La mise en œuvre du dispositif<sup>6</sup>**

Le Comité interministériel de l'évaluation s'est réuni à trois reprises (juillet 1990, mars 1991, mars 1993). Après cette date, par décision du cabinet du Premier ministre, les évaluations engagées ont été lancées selon une procédure allégée. L'une des dispositions essentielles du décret de 1990, la délibération du Comité interministériel sur les suites à donner aux évaluations, n'a jamais été mise en œuvre. Sur les vingt trois projets d'évaluation lancés dans le cadre de la procédure de 1990, seize étaient achevés ou en cours d'achèvement en 1999. Parmi ces opérations, douze avaient été décidées par le Comité interministériel de l'évaluation :

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

Quatre évaluations avaient été choisies par le Conseil économique et social

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

---

<sup>6</sup> L'essentiel des données contenues dans ce paragraphe est extrait de Bernard Perret, L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, élément pour un diagnostic, Communication faite au premier congrès de la Société française d'évaluation à Marseille les 4 et 5 juin 1999.

## D. Les limites du dispositif

Le dispositif mis en place s'inspirait fortement de celui préconisé par Patrick Viveret dans un rapport rédigé à la demande de Michel Rocard en 1989.

Des deux pôles proposés, c'est-à-dire le pôle gouvernemental et le pôle public indépendant, seul le premier a été retenu. La coloration démocratique s'est limitée à la possibilité pour le médiateur de la République, de saisir le Comité interministériel de l'évaluation et pour le Conseil économique et social de faire usage du Fond national de développement de l'évaluation.

Par ailleurs, « *le dispositif mis en place a fait l'impasse sur les mécanismes concrets d'émergence d'une demande d'évaluation au sein de l'administration. Il a été exclusivement consacré aux besoins de l'exécutif et sous contrôle direct du gouvernement. Il n'a pas non plus eu de lien avec la procédure budgétaire, contrairement à ce qui se passait dans les pays anglo-saxons...L'évaluation paraissait donc mal connectée au processus de modernisation et de management des administrations* »<sup>7</sup>.

Les principes retenus lors de la création du dispositif national d'évaluation ont pu être à l'origine des difficultés de fonctionnement auxquelles ce dispositif a été rapidement confronté. Mais le facteur le plus important semble avoir été le désintérêt du pouvoir politique qui est apparu rapidement, pratiquement dès le départ de Michel Rocard du gouvernement.

La diminution progressive de l'activité du CSE en est un bon indicateur. En 1991, dix projets d'évaluation ont été présentés au Conseil pour premier avis, six en 1992, six en 1993, quatre en 1994, aucun en 1995 et 1996. Cette même année, Jean Leca, président du CSE, indiquait qu'à « *la connaissance du Conseil, aucune évaluation terminée n'a donné lieu à un examen gouvernemental ; ni le Conseil, ni son président n'ont jamais été invités à tenir une réunion de travail avec une autorité ministérielle, ni même un expert chargé du dossier, que ce soit pour discuter des commentaires critiques qu'avaient pu susciter ses avis et ses travaux ou pour invoquer le rôle de l'évaluation dans la réforme de l'action publique* »<sup>8</sup>.

Dès la création du dispositif, il semble qu'il y ait eu un certain désaccord entre le pouvoir politique et les instances qu'il a mis lui-même en place. Il en existait au niveau des finalités fixées à l'évaluation. Ainsi, dans le décret du 22 janvier 1990, c'est la recherche de la mise en évidence des effets de la politique qui était retenue. Il y est indiqué que l'évaluation d'une politique publique « *a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre, permettraient de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui étaient assignés* »<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Jean-Pierre Mercier, *L'évaluation de...* op citée, page 190.

<sup>8</sup> Jean LECA « L'évaluation : un premier bilan partiel », p 9 in : *L'évaluation en développement 1995*, Paris : La documentation française. 1996

<sup>9</sup> François Mitterrand, « Décret n° 90-82 du 11 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques », *Journal officiel de la République Française*. 24/1/1990. p 238

Pour les membres du Conseil scientifique de l'évaluation, cette définition posait un problème : elle supposait l'existence d'objectifs suffisamment précis et univoques, pour être confrontés rigoureusement à des observations. Or, Jean Leca *constatait aussi qu'en sciences sociales, les causes et les effets n'étaient pas toujours reliés par un fil étincelant visible par tous. L'évaluation vise à mettre en relief des mécanismes et à préciser des imputations, plus qu'à imposer des solutions et à procéder à des incriminations*<sup>10</sup>.

Par ailleurs, tout comme les définitions des rapports Deleau et Viveret, elle ne prenait pas en compte une dimension importante de l'évaluation : produire un changement dans l'action des pouvoirs publics ou dans la société.

Pour le Conseil scientifique, l'évaluation est une activité cognitive (elle comporte l'acquisition de connaissance sur les politiques, leur mise en œuvre et leurs effets), normative (elle doit aboutir à porter des appréciations, des jugements sur la valeur des politiques ou programmes) et instrumentale (elle vise à produire un changement social, que celui-ci soit de l'ordre de la décision ou du comportement des acteurs de terrain)<sup>11</sup>.

En 1993, Bernard Perret, le rapporteur général du CSE, mentionnait comme frein du développement de l'évaluation le problème de la lourdeur. Toutefois, ce n'était pas particulièrement à cet organisme qu'il se référait, mais à l'ensemble de la procédure interministérielle. Elle aboutissait à restreindre la demande d'évaluation passant par le CIME, à des cas où le détour par l'interministériel était strictement indispensable pour dépasser une situation de blocage<sup>12</sup>.

Les évaluations telles qu'elles étaient prévues par le dispositif ont aussi été confrontées au problème de temporalité. Elles prenaient du temps (souvent plus de deux ans) et mobilisaient des budgets assez importants. Or, le commanditaire qui est fréquemment un décideur politique est soumis à un agenda dont le rythme ne correspond pas souvent à celui de l'évaluation. Par ailleurs, il n'est pas intéressé par l'information générale mais par une information pertinente à un moment donné, le plus souvent sur un événement en train de se produire et qui lui pose problème.

---

<sup>10</sup> Jean LECA, « Lettre d'envoi au Président de la République », p 3 in : L'évaluation de l'expertise à la responsabilité, - Paris : La documentation française, 1992

<sup>11</sup> CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION. L'évaluation de l'expertise ... op cit. P 11

<sup>12</sup> Bernard PERRET, « Réflexions sur les différents modèles d'évaluation », in : Revue française d'administration publique, 66, avril-juin 1993. p 237.

## II. LE DISPOSITIF ACTUEL

En 1997, le nouveau gouvernement conduit par Lionel Jospin, réaffirmant la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'administration et des services publics, a voulu relancer l'évaluation ministérielle et interministérielle des politiques publiques<sup>13</sup>. Pour y arriver, il lui a semblé nécessaire de transformer le dispositif national d'évaluation existant. Le nouveau dispositif a les caractéristiques suivantes<sup>14</sup>.

### A. Le Conseil national de l'évaluation

#### 1. Sa composition

Il est composé de 14 membres nommés par décret pour un mandat de 3 ans renouvelable une fois et appartenant aux catégories suivantes :

- 6 personnalités qualifiées
- 1 membre du Conseil d'Etat
- 1 membre de la Cour des comptes
- 3 membres du Conseil économique et social
- 1 maire, 1 conseiller général et 1 conseiller régional, appartenant à une association représentative respectivement, des maires, des présidents de conseil général et des présidents de conseil régional<sup>15</sup>.

#### 2. Ses missions

Le CNE établit chaque année un programme d'évaluation soumis à l'agrément du Premier ministre, constitué des projets que peuvent lui transmettre :

- le Premier ministre
- les ministres
- le Conseil d'Etat
- la Cour des comptes

---

<sup>13</sup> Orientations prises lors du conseil des ministres du 5 novembre 1997

<sup>14</sup> Caractéristiques précisées dans le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques

<sup>15</sup> La composition du Conseil national de l'évaluation était la suivante :

M. Yves Cousquer, président-directeur général de l'International post corporation, président d'honneur de la Poste, Mme Catherine Grémion, directrice de recherches au CNRS, Centre de sociologie des organisations

M. Yves Mény, professeur, Institut universitaire européen

M. Bernard Perret, administrateur de l'INSEE, Cour des comptes

M. Jean-Charles Rochet, professeur à l'université de Toulouse 1

M. Claude Seibel, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère de l'Emploi et de la solidarité

Mme Monique Liebert-Champagne, conseillère d'Etat

Mme Danièle Lamarque, présidente de la Chambre régionale des comptes de la Haute-Normandie

M. Jean-Paul Bailly, président-directeur général de la RATP, membre du Conseil économique et social

M. Edouard Salustro, président d'honneur du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, vice-président de la Commission des comptes des services, membres du Conseil économique et social

M. Christian Martin, conseiller régional, maire de Draguignan

M. Philippe Leroy, président du Conseil général de la Moselle

M. Michel Delebarre, président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, ancien ministre

M. Yves Cousquer avait été élu président par le Conseil national de l'évaluation

Mme Sylvie Trosa avait été nommé rapporteur général du Conseil national de l'évaluation

- le Conseil économique et social
- le médiateur de la République
- les collectivités territoriales pour les politiques qu'elles mènent
- les associations représentatives d'élus (des maires, des présidents de conseil général et présidents de conseil régional).

Le programme expose le contenu des évaluations retenues, ainsi que les raisons du choix. Il précise pour chaque projet d'évaluation, le mode de composition de l'instance d'évaluation chargée de la conduite des modalités de sa mise en œuvre, les critères de choix des opérateurs chargés de procéder à l'évaluation, le délai de sa réalisation, son coût et les modalités de son financement.

Par la suite, le CNE émet un avis sur la qualité des rapports d'évaluation.

Il peut aussi être consulté par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs, pour toute question méthodologique relative à l'évaluation.

## **B. Le Commissariat général du plan**

Le Commissariat général du plan assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation. Il est chargé de mettre en place les instances d'évaluation, de suivre les travaux d'évaluation et d'en assurer les publications<sup>16</sup>.

## **III . ATTENTES ET DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE DU NOUVEAU DISPOSITIF**

### **A. Simplifier pour gagner du temps ?**

Comparée à la précédente, la nouvelle procédure a été simplifiée. Auparavant, les projets devaient être soumis à un comité interministériel ad-hoc de ministres chargé de les examiner. Ce comité a été supprimé. A la place, le conseil propose au Premier ministre un programme annuel qui présente les projets d'évaluation retenus, expose leur contenu ainsi que les raisons justifiant leur sélection et précise les conditions dans lesquelles seront mises en œuvre les évaluations.

Cette simplification s'est traduite par une implication plus importante du Commissariat général du plan et par la disparition de l'une des composantes de l'ancien dispositif, le conseil scientifique de l'évaluation qui se voulait le garant de l'objectivité des méthodes et de la valeur scientifique des résultats des évaluations. Cette mission devra être assurée par le CNE qui sera donc aussi chargé de vérifier la qualité des évaluations.

Tout en reconnaissant les acquis des travaux menés par le CSE, cette suppression a été en quelque sorte considérée comme inévitable par ses auteurs, si l'on voulait disposer d'un dispositif à la fois plus efficace et plus rapide que le précédent, mais aussi développer la pratique de l'évaluation à une plus grande échelle. Cela devrait se traduire par la

---

<sup>16</sup> Dans le rapport d'évaluation figure aussi l'avis du CNE, ainsi que les observations des administrations concernées.

réalisation d'évaluations « visant à répondre à des questions claires, permettant d'aboutir dans des délais brefs à des réponses précises susceptibles de conduire à des décisions opérationnelles. Des évaluations de grande ampleur ne sont pas à exclure, à condition que le caractère stratégiques des questions abordées pour l'action publique justifie des investigations lourdes et des débats approfondis entre acteurs et spécialistes »<sup>17</sup>.

La volonté de réduire la durée de la procédure est encore affichée dans le paragraphe 5 de la circulaire où il est dit que « la durée des évaluations, du lancement des travaux à l'achèvement du rapport, sera limitée à un an, sauf dans des cas exceptionnels ou l'ampleur et la complexité du sujet traité l'exigent, cette durée pouvant alors être portée au plus à dix-huit mois... La procédure devra se dérouler dans un délai maximum de dix huit mois entre l'installation de l'instance d'évaluation et la publication de son rapport »<sup>18</sup>.

Cette insistance des auteurs du texte sur le temps de l'évaluation est justifiée par le fait que la durée excessive des travaux d'évaluation aurait constitué l'un des dysfonctionnements manifestes de l'ancien dispositif. « L'accumulation des retards aux diverses étapes de la procédure a abouti à un délai moyen de trois ans et demi entre le début de la préparation du cahier des charges d'évaluation et la publication des résultats. Dans ces conditions, les conclusions des évaluations n'ont pu être que rarement utilisées dans les processus de décision »<sup>19</sup>

Mais, est-ce que le nouveau dispositif va permettre de gagner du temps ? En d'autres termes, est-ce que les retards étaient imputable au seul Conseil scientifique de l'évaluation qui a été supprimé ?

En 1992, Jean Leca, alors Président de ce Conseil, évoquait déjà cette question en précisant que le Conseil scientifique n'avait jamais pris plus d'un mois pour rendre un premier avis sur la faisabilité des projets d'évaluation. Pour lui, la principale cause des retards était « la frilosité ou l'inertie d'acteurs englués dans des dysfonctionnements administratifs ou politiques poussant à la méfiance et à l'opacité »<sup>20</sup>.

## **B. La présence des représentants des collectivités territoriales**

La présence de représentants des collectivités territoriales constitue une autre particularité du nouveau dispositif. Elle a été retenue, parce qu'il « convenait de prendre acte du caractère complémentaire des interventions de l'Etat et des collectivités, en élargissant le champ de l'évaluation interministérielle à l'ensemble des politiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs »<sup>21</sup>.

Seulement, dans les faits, il semble que ces représentants aient été assez absents. En effet, dans son rapport annuel 1999, le Conseil national de l'évaluation mentionne ces absences en indiquant qu'il est difficile pour des élus chargés d'obligations locales nombreuses, d'assumer de surcroît ces charges nationales. Il conclut en disant que « ou cette présence devient effective, ou bien une suppléance devra être organisée en accord

---

<sup>17</sup> Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques

<sup>18</sup> *ibid.*

<sup>19</sup> *ibid.*

<sup>20</sup> Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation de l'expertise...* op cit. p 11

<sup>21</sup> Circulaire du 28 décembre 1998, op cit.

*avec les associations concernées : il en va du sort de l'élargissement souhaité du champ du CNE par rapport au CSE »<sup>22</sup>.*

### **C. Les réticences des hauts fonctionnaires**

Dans le même rapport, le CNE effectue deux constats qui démontrent que, si la nouvelle procédure et le nouveau dispositif peuvent concourir au développement de l'évaluation, sa généralisation passe toutefois par des changements culturels dans la haute fonction publique.

En effet, il a reçu un nombre élevé de propositions d'évaluation émanant d'administrations, ce qui dénote un intérêt pour la matière. Mais il note toutefois une sur-représentation des projets venant d'administrations plus « faibles » et considère que l'évaluation est surtout pour celle-ci le moyen de légitimer leur action et de se faire une meilleure place dans un espace administratif central dominé par quelques grandes administrations.

Il a aussi été constaté que, pour certains hauts fonctionnaires, l'évaluation reste perçue comme un exercice de recherche ésotérique et long, alors que le nombre de domaines où l'administration manque d'évaluations, c'est-à-dire de données fiables, de faits et de connaissance de terrain est élevé. Il existe une tendance à se plaindre de la complexité de l'évaluation, tout en admettant que la connaissance des réalités de la mise en œuvre des politiques publiques est trop parcellaire. Et s'il existe un intérêt réel dans les administrations pour l'évaluation, il reste encore un effort important à effectuer pour convaincre les fonctionnaires de tous niveaux que l'évaluation peut leur être utile.

---

<sup>22</sup> CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION « avant propos » p 2, in : L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999, 2000

**DECRET NO 98-1048 DU 18 NOVEMBRE 1998  
RELATIF A L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Le Président de la République,  
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,  
Après avis du Conseil d'Etat (section de l'intérieur) ;

Le conseil des ministres entendu,  
Décrète :

**Art. 1er.** - L'évaluation d'une politique publique, au sens du présent décret, a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

**Art. 2.** - Le Conseil national de l'évaluation et le commissariat général du Plan concourent, dans les conditions fixées ci-après, à l'évaluation des politiques publiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs.

**Art. 3.** - Le Conseil national de l'évaluation est composé de quatorze membres nommés pour trois ans par décret dans les conditions suivantes :

- six personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives ;
- un membre du Conseil d'Etat désigné par celui-ci ;
- un membre de la Cour des comptes désigné par celle-ci ;
- trois membres du Conseil économique et social désignés par celui-ci ;
- un maire, un conseiller général et un conseiller régional désignés au vu des propositions faites par une association représentative, respectivement, des maires, des présidents de conseil général et des présidents de conseil régional.

Le mandat des membres est renouvelable une fois.

Le président du Conseil national est nommé par décret, parmi ses membres, sur proposition du conseil. Il est assisté d'un rapporteur général, nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition du commissaire au Plan.

Le Conseil national recourt, en tant que de besoin, à des experts extérieurs.

**Art. 4.** - Le Conseil national de l'évaluation propose, chaque année, le programme d'évaluation de l'année suivante au Premier ministre.

A cet effet, des projets d'évaluation peuvent être transmis au Conseil national par le Premier ministre, les ministres, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, ainsi que les collectivités territoriales, pour les politiques qu'elles mènent, et les associations d'élus mentionnées à l'article 3. Le programme énumère les projets d'évaluation retenus et expose leur contenu ainsi que les raisons justifiant ce choix. Il précise, pour chaque projet d'évaluation, le mode de composition de l'instance d'évaluation chargée de le conduire, les modalités de sa mise en œuvre, les critères en vertu desquels seront choisis les opérateurs publics ou privés chargés de procéder à l'évaluation, le délai de sa réalisation, son coût et les modalités de son financement.

Les conditions de réalisation des évaluations ne peuvent pas, par elles-mêmes, créer d'obligations nouvelles à la charge des collectivités territoriales sans leur consentement.

Le programme est arrêté par le Premier ministre et publié au Journal officiel de la République française.

Le Conseil transmet au Premier ministre un état des projets qu'il n'a pas retenus.

**Art. 5.** - Les instances d'évaluation transmettent leurs rapports au Conseil national. Celui-ci dispose de deux mois pour formuler un avis portant sur la qualité des travaux effectués. Il adresse ensuite les rapports d'évaluation, assortis de cet avis, aux administrations, collectivités ou établissements publics intéressés, qui lui font connaître, dans un délai de trois mois, les suites qu'ils envisagent de donner à ces rapports.

Au terme de ce délai, les rapports d'évaluation sont rendus publics. Ils comportent en annexe les éléments du programme d'évaluation prévus au troisième alinéa de l'article précédent, l'avis du conseil national et les réponses des administrations, collectivités ou établissements publics intéressés.

Le Conseil national adresse au Premier ministre un rapport annuel d'activité qui fait l'objet d'une publication.

**Art. 6.** - Le Conseil national peut être consulté par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs sur toute question méthodologique relative à la conduite d'une évaluation.

**Art. 7.** - Pour l'accomplissement de sa mission, le Conseil national de l'évaluation dispose de moyens inscrits à ce titre au budget des services du Premier ministre, Commissariat général du Plan.

**Art. 8.** - Le Commissariat général du Plan assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation. Il est chargé par celui-ci de mettre en place les instances d'évaluation, de suivre les travaux d'évaluation et d'en assurer la publication. Il propose au Premier ministre les suites à donner aux évaluations en ce qui concerne l'Etat.

Il favorise le développement de l'évaluation dans l'administration, notamment en rassemblant et en diffusant l'information relative aux méthodes et techniques d'évaluation pratiquées en France et à l'étranger. Il contribue à la formation en ce domaine. Il rend compte annuellement de son action au Premier ministre et au Conseil national de l'évaluation.

**Art. 9.** - Il est créé auprès du Premier ministre un Fonds national de développement de l'évaluation.

Les crédits de ce fonds sont inscrits au budget des services du Premier ministre, Commissariat général du Plan. Ils peuvent être abondés par la procédure des fonds de concours.

**Art. 10.** - Le présent décret est applicable aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

**Art. 11.** - Le décret no 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques est abrogé.

**Art. 12.** - Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 18 novembre 1998.

Jacques Chirac

**CIRCULAIRE DU 28 DECEMBRE 1998  
RELATIVE A L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Paris, le 28 décembre 1998.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

Le Gouvernement s'est fixé pour priorité d'améliorer l'efficacité des administrations et des services publics. Les orientations qu'il s'est donné à cet effet lors du conseil des ministres du 5 novembre 1997, sur proposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat, prévoient notamment de développer l'évaluation ministérielle et interministérielle des politiques publiques. Le Gouvernement entend disposer et mettre à la disposition de tous, ministres, administrations, élus, usagers et citoyens, des informations permettant de juger utilement de leurs effets, de leur coût et des conditions de leur mise en œuvre.

Par circulaire du 3 juin 1998 relative à l'élaboration des programmes pluriannuels de modernisation de chaque ministère, je vous ai demandé de renforcer la capacité de vos administrations à évaluer les politiques dont vous avez la charge ou qui sont déléguées à des établissements publics placés sous votre tutelle. Dans cette perspective, vous désignerez un haut fonctionnaire en charge de l'évaluation au sein de votre département, qui sera le correspondant du Commissariat général du Plan et du Conseil national de l'évaluation.

Le décret no 98-1048 du 18 novembre 1998 a créé un Conseil national de l'évaluation, chargé d'animer une procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques plus simple, plus efficace et plus rapide que le dispositif précédent. Les modalités de cette nouvelle procédure sont commentées en annexe.

La confiance accordée à ce dispositif par les élus, les fonctionnaires et les citoyens est un facteur déterminant de sa réussite. C'est pourquoi je vous demande de faire connaître à vos interlocuteurs et à vos services les dispositions exposées ci-après et de veiller à ce que ces derniers en promeuvent la mise en œuvre.

### **1. Une nouvelle ambition**

Grâce, notamment, aux travaux du Conseil scientifique de l'évaluation créé en 1990, les principes et méthodes d'une évaluation des actions publiques rigoureuse et utile - tels qu'ils sont largement reconnus et appliqués à l'étranger - ont commencé à se diffuser et être pris en compte par les services et les partenaires de l'Etat. Il s'agit maintenant d'en tirer des bénéfiques pratiques sur une plus grande échelle, dans une double perspective de modernisation du fonctionnement des administrations et d'amélioration des mécanismes de la décision publique.

Le décret no 98-1048 du 18 novembre 1998 donne ainsi un contenu concret à l'évaluation interministérielle en lui assignant pour objet d'apprécier l'efficacité des politiques publiques en comparant leurs résultats aux objectifs retenus et aux moyens mis en œuvre. En règle générale, on privilégiera les évaluations visant à répondre à des questions claires, permettant d'aboutir dans des délais brefs à des réponses précises susceptibles de conduire à des décisions opérationnelles. Des évaluations de grande ampleur ne sont pas à exclure, à condition que le caractère stratégique des questions abordées pour l'action publique justifie des investigations lourdes et des débats approfondis entre acteurs et spécialistes.

Les projets dont les objectifs relèvent davantage de la recherche en sciences économiques et sociales que de la gestion des affaires publiques seront orientés vers d'autres dispositifs.

## **2. Un champ d'application élargi**

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'administration du territoire de la République. Il convenait de prendre acte du caractère complémentaire des interventions de l'Etat et des collectivités en élargissant le champ de l'évaluation interministérielle à l'ensemble des politiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs.

C'est pour cette même raison que le Gouvernement a également décidé d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration du programme d'évaluation que le Premier ministre arrêtera chaque année. Ce programme peut donc comprendre l'évaluation de politiques publiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales en vue de favoriser la coordination de leurs interventions et le rapprochement de leurs objectifs.

L'évaluation des politiques publiques menées exclusivement par les collectivités territoriales peut être envisagée à la demande de ces dernières.

Dans tous les cas, les conditions de réalisation des évaluations ne peuvent créer, par elles-mêmes, d'obligations nouvelles à la charge des collectivités territoriales, sans leur consentement.

En particulier, s'agissant des politiques conjointes dans lesquelles sont associés l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales, il appartient aux collectivités territoriales sollicitées de préciser les conditions dans lesquelles elles acceptent de participer au projet proposé dans le cadre du dispositif interministériel. La participation institutionnelle des trois catégories de collectivités territoriales au Conseil national de l'évaluation doit favoriser les ajustements nécessaires.

Les modalités d'évaluation des politiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan restent fixées par la circulaire des ministres de l'intérieur, de l'aménagement du territoire et des collectivités locales du 9 décembre 1993. Cependant, compte tenu des missions et des compétences du nouveau Conseil national, une circulaire précisera les conditions dans lesquelles celui-ci pourra apporter son concours, dans le cadre de l'article 6 du décret, à l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région.

## **3. Une plus grande autonomie**

La création d'un Conseil national de l'évaluation chargé d'élaborer un programme annuel d'évaluation donne à la France une position originale en la matière.

La présence de six personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et dans les domaines des sciences économiques, sociales et administratives, ainsi que de trois élus et de trois membres du Conseil économique et social, d'un membre du Conseil d'Etat et d'un membre de la Cour des comptes, permet d'assurer à la fois un haut niveau de qualification scientifique et administrative de l'instance et une représentation équilibrée des citoyens et des usagers.

La composition retenue garantit son objectivité, son indépendance et par là même la crédibilité de la procédure tant aux yeux des citoyens que des fonctionnaires et des élus. Le Commissariat général du Plan, qui assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation, veille, pour sa part, à ce que s'instaure un dialogue ouvert et constructif avec et entre les administrations concernées.

#### **4. Une transparence accrue**

La publication du programme arrêté chaque année par le Premier ministre est un élément important de transparence de la procédure. C'est là que s'exprime la volonté du Gouvernement d'améliorer la qualité de la décision publique. La publication systématique des rapports d'évaluation, assortis de l'avis du Conseil national de l'évaluation sur la qualité des travaux réalisés et des réponses des autorités concernées sur les suites à leur donner, constitue la contribution décisive au débat public et à la concertation à laquelle le Gouvernement s'est engagé.

Le rapport annuel du Conseil national de l'évaluation est rendu public. Il permet à cette instance de rendre compte de l'efficacité de la procédure interministérielle et de donner son avis sur le choix des thèmes d'évaluation à privilégier du point de vue de leur faisabilité et de leur utilité et en vue d'un développement cohérent des connaissances et des pratiques.

#### **5. Des procédures plus rapides**

L'un des dysfonctionnements manifestes du dispositif antérieur a été la durée excessive des travaux d'évaluation. L'accumulation des retards aux diverses étapes de la procédure a abouti à un délai moyen de trois ans et demi entre le début de la préparation du cahier des charges d'évaluation et la publication des résultats. Dans ces conditions, les conclusions des évaluations n'ont pu être que rarement utilisées dans les processus de décision. Je demande en conséquence au Conseil national de l'évaluation d'élaborer son projet de programme annuel avant la fin du premier trimestre de chaque année. Les projets d'évaluation ayant été discutés au préalable de manière approfondie avec les administrations, j'arrêterai rapidement le programme définitif. Les instances d'évaluation devront être installées dans les semaines qui suivront.

La durée des évaluations, du lancement des travaux à l'achèvement du rapport, sera limitée à un an, sauf dans des cas exceptionnels où l'ampleur et la complexité du sujet traité l'exigent, cette durée pouvant alors être portée au plus à dix-huit mois.

Les rapports d'évaluation seront rendus publics dans un délai de cinq mois à compter de leur transmission par les instances d'évaluation.

La procédure devra se dérouler dans un délai maximum de dix-huit mois entre l'installation de l'instance d'évaluation et la publication de son rapport.

#### **6. L'utilisation des évaluations dans les processus de la décision publique**

Par cette nouvelle procédure, le Gouvernement s'impose davantage de transparence dans l'affichage de ses priorités d'action et dans la justification de ses décisions.

1. Lors de la publication du programme annuel, l'exposé des questions posées dans les projets d'évaluation et des moyens envisagés pour tenter d'y répondre constitue un acte politique fort. Les autorités publiques concernées manifestent à cette occasion leur volonté de rendre compte de leur action, d'être à l'écoute des besoins et des attentes de la société, de dialoguer de manière ouverte avec les citoyens et les usagers et d'améliorer l'efficacité des processus de décision.

J'attire donc votre attention sur l'importance à accorder à votre niveau à la sélection des thèmes d'évaluation et au choix des questions à traiter en priorité avant de présenter une évaluation au Conseil national de l'évaluation ou de soutenir celles qu'il vous proposera à son initiative.

Je souhaite que la préparation des propositions ministérielles fasse l'objet d'une réflexion collective, suffisamment en amont, animée par le Commissariat général du Plan.

Il s'agit d'assurer la plus large mobilisation des moyens disponibles pour identifier les thèmes d'évaluation susceptibles d'éclairer utilement les grands enjeux présents et futurs des politiques publiques, notamment en termes d'évolution des dépenses.

Dans tous les cas, vous devez vous demander si les informations recherchées sont susceptibles de fournir des arguments nouveaux, de nature à compléter et préciser utilement les informations que vous possédez déjà pour moderniser les politiques publiques ou le fonctionnement de vos services.

2. La publication des rapports d'évaluation, assortis des avis des autorités concernées sur les suites à leur donner, constituera un autre moment privilégié pour afficher une volonté de réforme.

S'agissant de l'Etat, j'entends que les conclusions tirées des évaluations décidées dans le cadre du présent dispositif soient intégrées dans les processus de décision qui conduisent à lancer, compléter, infléchir, suspendre ou abandonner une politique publique. Le Commissariat général du Plan joue à cet effet un rôle essentiel. Service placé sous mon autorité, il a la responsabilité d'examiner avec vos services dans un délai de deux mois quelles suites peuvent être données aux conclusions de l'évaluation d'une politique publique entrant dans votre champ de compétence, de veiller à leur examen dans les processus de décision ministériels et interministériels ainsi que de me faire part de toute proposition utile ou de toute difficulté rencontrée à ce sujet.

Le Commissariat général du Plan me rendra également compte de son action d'orientation et de développement de l'évaluation dans l'administration.

Bien entendu, les collectivités territoriales restent, quant à elles, maîtresses de leurs décisions en raison du principe de libre administration des collectivités locales. Elles utilisent donc à leur diligence les résultats des évaluations auxquelles elles ont participé.

\*

\* \*

L'ouverture du Conseil national de l'évaluation à des élus et des membres du Conseil économique et social va modifier notre approche de l'évaluation des politiques publiques. En ce qui concerne l'Etat, il importe que le nouveau dispositif, qui complète les dispositifs sectoriels préexistants des ministères, serve principalement à évaluer des politiques de dimension interministérielle, d'une certaine ampleur et qui, par leur objet, ont de larges implications. J'entends que les évaluations à venir portent de manière prioritaire sur les politiques susceptibles de faire l'objet de réformes substantielles dans les prochaines années.

Le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques ne produira les effets attendus que si vous-mêmes, vos collaborateurs directs et vos services veillez à contribuer à la pertinence des travaux d'évaluation et à en utiliser les résultats pour orienter les choix et prendre les décisions de votre compétence. Je vous invite à faire preuve d'ambition dans la sélection des thèmes que vous proposerez et de rigueur dans la participation de vos services aux évaluations comme dans la prise en compte de leurs conclusions.

Lionel Jospin

## ANNEXE

### 1 - Définition

L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre - qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers - et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques.

Une évaluation peut être réalisée à plusieurs stades de la vie d'une politique. On distingue trois types d'évaluation :

- l'évaluation ex ante, entendue comme l'étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une politique envisagée ;
- l'évaluation ex post, qui consiste à tirer les enseignements d'une politique mise en œuvre ;
- l'évaluation concomitante ou « chemin faisant ».

De la première catégorie relèvent les études d'impact, dont les conditions de réalisation sont précisées par la circulaire du 26 janvier 1998 pour les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

Le décret relatif à l'évaluation interministérielle des politiques publiques fixe les nouvelles procédures applicables aux deux autres types d'évaluation mentionnés, qui sont le corollaire obligé des études d'impact.

Les évaluations ex post et concomitantes, ayant pour objet de porter un jugement sur des circonstances passées, ne peuvent tenir lieu de rapport de propositions. En règle générale, les propositions ne procèdent pas immédiatement des conclusions de l'évaluation et doivent être élaborées dans un second temps, selon un processus distinct. En ce qui concerne l'Etat, il appartient (cf. 3) au Commissariat général du Plan de les établir en liaison avec les ministères compétents au titre des suites à donner aux évaluations.

### 2 - La procédure applicable

Le nouveau dispositif mis en place vise à confier à une nouvelle instance, le Conseil national de l'évaluation, composée notamment d'élus et de personnalités qualifiées, la mission de proposer au Premier ministre un programme annuel d'évaluation et d'en suivre la réalisation. Assisté dans son fonctionnement par un rapporteur général et par le Commissariat général du Plan, qui en assure le secrétariat, le Conseil national de l'évaluation est le moteur de la nouvelle procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques.

Le président du Conseil national de l'évaluation est nommé par décret, parmi ses membres, sur proposition du conseil. Le président arrête l'ordre du jour des réunions du conseil et signe tous actes relatifs à l'exercice des missions du conseil. Il peut déléguer sa signature en cas d'absence ou d'empêchement.

Le Conseil national de l'évaluation décide de son règlement intérieur, qui sera joint à son rapport d'activité annuel.

#### 2.1. La saisine du Conseil national de l'évaluation

Le souci de développement de l'évaluation au sein de la sphère publique a présidé à la préparation du nouveau décret. C'est pourquoi, outre la faculté d'autosaisine, de larges possibilités de saisine du conseil ont été prévues, que ce soit au bénéfice du Premier

ministre et des ministres, de plusieurs institutions (Conseil d'Etat, Cour des comptes, Conseil économique et social, Médiateur de la République), des associations d'élus ou des collectivités territoriales elles-mêmes (cf. art. 4).

Le conseil peut être saisi à tout moment, sous la forme d'un avant-projet sommaire développé dans les conditions prévues au point 2.2 ou d'un dossier déjà solidement élaboré. Par circulaire du 7 septembre 1998, je vous avais demandé de transmettre au commissaire au Plan des propositions de sujets d'évaluation dans un délai de deux mois. A l'avenir, le Conseil national de l'évaluation vous sollicitera, de sa propre initiative, par l'intermédiaire du commissaire au Plan.

## 2.2. Le rôle d'accompagnement joué par le Commissariat général du Plan lors du lancement de la procédure

L'article 8 du décret dispose que le Commissariat général du Plan a pour mission générale d'animer le développement de l'évaluation dans l'administration. A ce titre, il est l'interlocuteur privilégié des services chargés de l'évaluation dans les ministères et les collectivités territoriales. Son rôle consiste notamment à aider les autorités disposant d'un pouvoir de saisine du conseil - au premier rang desquelles il convient de mentionner les ministres - et à sélectionner et formaliser des projets d'évaluation. Il prête également son concours pour la mise au point des projets d'évaluation dont ce dernier se saisit directement. Après concertation avec les administrations concernées, chaque projet d'évaluation envisagé doit faire l'objet d'un cahier des charges visant à cerner l'ensemble des questions définissant le champ de l'évaluation et à indiquer par quels moyens il convient d'y répondre, sachant qu'une évaluation ne doit en aucun cas être orientée par le choix a priori d'une méthode ou par la nature de l'information immédiatement disponible. En outre, dans la mesure où toute politique publique comporte de multiples dimensions, il est indispensable de sélectionner les aspects qui doivent faire l'objet des investigations prioritaires, compte tenu de l'importance des enjeux économiques et sociaux qui y sont attachés.

Le cahier des charges de chaque projet d'évaluation proposé au conseil doit comporter les éléments suivants :

- une définition des contours du ou des thème(s) d'évaluation retenu(s) ;
- une analyse des raisons pour lesquelles il y a lieu de procéder à l'évaluation ;
- une liste de questions auxquelles l'auteur de la saisine souhaite qu'il soit répondu ;
- une proposition de composition de l'instance d'évaluation (profil du président, administrations concernées, personnalités qualifiées) ;
- une liste des principaux acteurs (ministères, collectivités locales, groupes d'intérêt, etc.) concernés par l'évaluation ;
- une estimation de la durée nécessaire à l'évaluation et du budget d'études éventuel qu'elle requiert, ainsi que la liste des travaux disponibles au sein des administrations susceptibles de nourrir l'évaluation ;
- les possibilités de financement ou de cofinancement des travaux ;
- des premières indications de méthode (questionnaire, enquête, traitements statistiques, comparaisons internationales, etc.), sans préjudice de la méthode qui sera finalement retenue par l'instance chargée de l'évaluation (cf. 2.5).

Si nécessaire, les auteurs de la saisine peuvent proposer que le projet de cahier des charges prévoie l'établissement d'un rapport intermédiaire.

### 2.3. Examen des projets par le Conseil national de l'évaluation

Le cahier des charges présenté à l'appui de chaque projet fait l'objet d'un examen par le conseil. Si ses appréciations conduisent à préconiser des modifications substantielles du cahier des charges, le dossier est à nouveau instruit par le Commissariat général du Plan et l'auteur de la saisine pour être présenté au conseil lors d'une séance ultérieure.

Le conseil, lorsqu'il approuve le contenu d'un projet d'évaluation, se prononce sur l'ensemble du cahier des charges, et notamment sur le mode de composition de l'instance d'évaluation à mettre en place ainsi que sur le budget prévisionnel du projet.

### 2.4. Elaboration et adoption du programme annuel d'évaluation

L'ensemble des projets dont les cahiers des charges donnent satisfaction sont rassemblés dans un document de synthèse, appelé « programme d'évaluation » (cf. art. 4), qui est transmis au Premier ministre au plus tard à la fin du mois de mars de chaque année. Les projets non retenus par le conseil sont également transmis au Premier ministre avec mention des raisons pour lesquelles ils ont été rejetés.

Le Premier ministre arrête le programme annuel, qui fait l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française.

L'objectif est de lancer les travaux d'évaluation dès le mois de juin de la même année.

### 2.5. Mise en place et fonctionnement des instances d'évaluation

Dès la publication du programme annuel d'évaluation, le Commissariat général du Plan établit la liste des membres des instances à mettre en place pour réaliser les évaluations retenues. Il est représenté dans chaque instance d'évaluation.

Dans le respect des principes méthodologiques dégagés par le Conseil scientifique de l'évaluation depuis 1990, chaque instance d'évaluation est présidée par une personnalité reconnue en raison de son expérience professionnelle et qui n'est pas directement concernée par le thème de l'évaluation à mener. Elle est par ailleurs composée de représentants des administrations principalement impliquées, d'élus et de personnalités qualifiées, ces dernières ne pouvant être partie prenante au dispositif ou à la politique évalués. Son effectif est limité à douze membres pour des raisons d'efficacité.

Installée par le ministre le plus directement concerné et le commissaire au Plan, l'instance d'évaluation engage ses travaux sur la base du cahier des charges qui lui est communiqué, dans les termes retenus dans le programme annuel arrêté par le Premier ministre. Les axes de recherche sont ensuite définis par le président et les membres de l'instance d'évaluation, en toute indépendance. La méthode de travail à suivre est également laissée à leur libre appréciation. Quelques principes directeurs peuvent toutefois être valablement pris en compte :

- l'instance peut procéder à toutes les auditions jugées utiles, notamment au début de ses travaux pour orienter ses réflexions. Ces auditions servent notamment à entendre l'ensemble des intérêts en cause, dont il ne saurait être question qu'ils soient représentés au sein d'une instance indépendante ;
- les études commandées à des prestataires extérieurs ne doivent servir qu'à obtenir des données ou des analyses nouvelles. Cette démarche de bon sens participe du souci de bon usage des fonds publics. Il va de soi que les études demandées ne se substituent pas au rapport d'évaluation établi par l'instance ;
- tout en visant à la rigueur de l'analyse, l'instance doit veiller à exécuter ses travaux dans un délai raisonnable. La durée de plusieurs évaluations menées dans le cadre du décret

no 90-82 du 22 janvier 1990 a, en effet, été excessivement longue, au point de rendre les conclusions difficilement exploitables. Sans qu'il soit possible de définir un temps standard d'évaluation, il convient de retenir comme référence une durée qui ne saurait être, en règle générale, supérieure à un an.

## 2.6. Examen et publication des rapports d'évaluation

A l'issue de ses travaux, l'instance d'évaluation remet son rapport au Conseil national de l'évaluation. Le Commissariat général du Plan le transmet simultanément aux administrations, organismes et collectivités concernés. Par souci de clarté et afin de rendre l'évaluation plus accessible pour le grand public, il convient que l'instance d'évaluation prépare un double document, constitué, d'une part, d'un rapport exhaustif, éventuellement accompagné d'annexes, et, d'autre part, d'une synthèse de quelques dizaines de pages.

Comme le prévoit l'article 5 du décret, le conseil dispose au plus de deux mois pour apprécier la qualité des travaux effectués. Il est pour cela assisté du rapporteur général qui, après analyse détaillée de la méthodologie suivie et de la cohérence des observations, remet ses conclusions écrites aux membres du conseil. Elles servent de base à la formulation de l'avis rendu officiellement par le conseil. Cet avis est également adressé sans délai par le Commissariat général du Plan aux administrations, collectivités territoriales ou organismes publics concernés, qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour faire part au Conseil national de l'évaluation de leurs observations sur le rapport et des suites qu'ils envisagent d'y donner.

Au terme de ce délai, le rapport d'évaluation, sa synthèse et les observations des administrations concernées sont rendus publics dans les conditions prévues à l'article 5 du décret. Le Commissariat général du Plan est chargé, conformément à l'article 8 du décret, d'assurer la publication de ces documents en relation avec la Documentation française.

## 2.7. Le rapport d'activité du Conseil national de l'évaluation

L'article 5 du décret dispose que le conseil remet annuellement au Premier ministre un rapport d'activité. Il convient que celui-ci comporte notamment les éléments suivants :

- une analyse des qualités et des faiblesses des évaluations réalisées pendant l'année écoulée
- des recommandations pratiques et méthodologiques qui puissent servir de référence générale pour les évaluations à venir ;
- une monographie des évaluations réalisées et la confrontation de leurs conclusions avec les réponses des autorités concernées sur la suite à leur donner ;
- des recommandations au Gouvernement pour assurer un développement cohérent des connaissances sur l'efficacité des politiques publiques.

Le rapport annuel d'activité du conseil fait objet d'une publication.

## **3 - Les suites à donner aux évaluations**

Le décret no 90-82 du 22 janvier 1990 comportait des dispositions relatives aux suites à donner aux évaluations réalisées, sur lesquelles devait se prononcer le comité interministériel de l'évaluation. L'expérience a montré que cette étape du processus d'évaluation a été largement négligée, du fait même de l'absence de réunions du comité interministériel de l'évaluation depuis 1993.

Le développement de l'évaluation n'a de sens que s'il s'intègre dans un processus d'amélioration de la décision publique qui tienne pleinement et rapidement compte des dysfonctionnements mis en évidence dans les rapports des instances d'évaluation.

De ce point de vue, l'attention portée à la préparation et à la mise en œuvre des suites à donner aux évaluations revêt une importance décisive.

### 3.1. La préparation des suites

Comme le prévoit l'article 8 du décret, la préparation des suites relève de la compétence du Commissariat général du Plan en liaison avec les administrations concernées. A cet effet, il dispose d'un délai de deux mois pour dégager des rapports et des réponses apportées par les autorités concernées les propositions qui méritent d'être retenues au niveau gouvernemental.

Ce travail de réflexion doit être mené en étroite concertation avec les ministères concernés par les mesures ou orientations à prendre.

### 3.2. L'adoption des suites

Les propositions du Commissariat général du Plan et le relevé des positions des administrations sont soumis pour examen au Premier ministre, qui arrête ou confirme les décisions à prendre. Le cas échéant, les réunions interministérielles d'arbitrage nécessaires sont organisées.

## **4 - Le fonctionnement du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE)**

Mis en place en 1990, le FNDE est maintenu dans le nouveau dispositif comme un outil financier indispensable à la consolidation de l'évaluation dans la sphère publique. Inscrits au budget des services du Premier ministre, les crédits de ce fonds sont gérés par le Commissariat général du Plan, en sa qualité de secrétaire du conseil.

Comme précisé au point 2.2 de la présente circulaire, le Commissariat général du Plan, lors du travail de préparation du cahier des charges d'une évaluation, propose au Conseil national de l'évaluation un budget prévisionnel consacré au financement des études à commander. Celui-ci est délibéré par le conseil et mentionné dans le descriptif de chaque évaluation figurant dans le programme annuel proposé au Premier ministre, qui en arrête définitivement le montant.

Pour les projets d'évaluation arrêtés par le Premier ministre, les crédits du FNDE contribuent au financement des évaluations à hauteur de 50 %, le reste étant à la charge des administrations ou organismes publics principalement concernés par le thème retenu. La liste exhaustive des contributeurs et le pourcentage de leur participation figurent dans le programme annuel d'évaluation comme indiqué précédemment.

Sur cette base, le Commissariat général du Plan, ordonnateur du fonds, effectue le paiement des études sollicitées par les instances d'évaluation sur les crédits du FNDE, dans le cadre du budget global qui leur est accordé. Les administrations ou organismes publics contributeurs effectuent, au profit du Commissariat général du Plan, un remboursement global à la hauteur du pourcentage de leur participation financière. Le Commissariat général du Plan tient régulièrement informé le conseil national de l'exécution du budget de chaque évaluation, ainsi que de l'engagement des crédits du FNDE.

Avec l'appui méthodologique du rapporteur général du conseil, le Commissariat général du Plan subordonne strictement le paiement des études à leur adéquation avec les commandes passées par les instances d'évaluation.

## **5 - Le développement de l'évaluation dans l'administration**

La place centrale de l'évaluation interministérielle des politiques publiques n'est pas exclusive du développement de l'évaluation au sein de chaque département ministériel, bien au contraire. C'est dans cette perspective que l'article 8 du décret confie au Commissariat général du Plan le soin de mieux ancrer l'évaluation dans l'action administrative par un travail soutenu de diffusion des méthodes et techniques d'évaluation et un effort accru de formation en ce domaine.

Le Commissariat général du Plan organisera à cet effet des réunions de travail périodiques avec les responsables de l'évaluation de tous les ministères, pour apporter son appui aux initiatives prises dans l'administration, favoriser les échanges d'expériences et contribuer à l'adoption d'une démarche cohérente au sein des différents ministères et de leurs établissements publics.

Le Commissariat général du Plan proposera par ailleurs aux administrations des séminaires de formation sur l'évaluation pour poursuivre la diffusion progressive de la culture de l'évaluation dans la sphère publique.

Enfin, pour faire avancer l'état des connaissances sur les méthodes d'évaluation, le rapporteur général et le Commissariat général du Plan noueront des relations plus étroites avec les administrations et instituts de recherche étrangers.

Dans ces différents domaines, le Commissariat général du Plan rend compte de son action au Premier ministre, ainsi qu'au conseil, dans le bilan d'activité prévu à l'article 8 du décret.

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

A l'origine, en France ce sont en premier lieu les chercheurs qui s'intéressèrent à l'évaluation mais leur préoccupations n'étaient pas forcément de déboucher sur l'action. Tout au plus, peut-on relever, durant ces dix dernières années, la parution d'un nombre non négligeable de guides méthodologiques sur l'évaluation, ce qui suggère l'émergence d'un corpus relativement cohérent de concepts et de standards méthodologiques, mais qui peut être aussi perçu comme un palliatif aux difficultés rencontrées pour enraciner l'évaluation dans les pratiques administratives.

Ainsi, comme cela a été annoncé dans l'exposé précédent, un cadre juridique était tracé par deux textes du Premier ministre de la fin de la décennie 1990, M. Rocard.

La circulaire du 23 février 1989 qui portait sur le « Renouveau des services publics », en consacrant son chapitre 3 au « devoir d'évaluation des politiques publiques », faisait de l'évaluation un des quatre piliers de la modernisation de l'administration.

Le décret du 22 janvier 1990 institutionnalisait les procédures d'évaluation en créant un dispositif national d'évaluation et en mettant en place deux organismes : le Conseil Scientifique de l'évaluation (CSE) et le Conseil interministériel de l'évaluation (CIME).

Ainsi qu'énoncé précédemment, dans le cadre ainsi tracé un certain nombre d'évaluations de politiques nationales furent entreprises, que retracent les bilans annuels effectués par le CSE, et certains secteurs se dotèrent d'instances en vue de mettre en place des procédures d'évaluation.

Dans le même temps, à l'autre bout de la chaîne, certaines personnes ou institutions mirent en place des démarches d'évaluation de manière empirique et avec des bonheurs divers, en ayant comme objectif la production de résultats réutilisables en circuit court. Ce fut notamment le cas des nombreuses évaluations de contrats de ville qui furent menées ici ou là et dont il est bien difficile de faire un bilan national.

Depuis quelques temps assiste-t-on à une relance de la politique d'évaluation ?

Le 28 novembre 1998 un décret amorce une refonte des « institutions » en créant le Conseil national de l'évaluation (CNE) dont vous a parlé J.P. Mercier.

La fin de l'année 2000 à vu la parution de deux nouvelles circulaires que je vais maintenant vous commenter .

## **I. Circulaire du 25 aout 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles pour la période 2000-2006**

La première circulaire porte sur l'évaluation des contrats de plan, des contrats de ville, des contrats d'agglomération, des contrats de pays et des contrats conclus avec les parcs naturels régionaux. Cette liste de destinataires traduit la volonté d'évaluer les principales politiques territoriales dans lesquelles l'état est impliqué, et il s'agit de mener cette évaluation en partenariat avec les collectivités territoriales.

Je voudrais attirer votre attention sur les points suivants :

#### 1. Penser à l'évaluation dès le début de l'action

La démarche d'évaluation doit être élaborée au moment de la définition du contenu du contrat. Il faut en effet concevoir des programmes qui soient évaluables. Ainsi il est précisé en page 2 de la circulaire : « *Vous insisterez, dans ce but, sur l'insertion dans les programmes d'indicateurs permettant la mise en œuvre de l'évaluation : objectif général et objectifs particuliers, calendrier de réalisation, responsabilités, indicateurs de performance* ». En se préoccupant d'évaluation dès le début, on peut concevoir des indicateurs qui soient susceptibles d'être activés dès le début de la mise en œuvre du contrat considéré. Toutefois, en ce qui concerne les contrats de plan, cela ne sera pas le cas, dans la mesure où ces derniers ont déjà été signés. Néanmoins l'évaluation pourra se faire de manière concomitante.

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

Cette circulaire, après avoir rappelé que l'évaluation doit être distinguée du contrôle de gestion, donne une description de l'organisation de l'évaluation.

Elle fournit des indications sur les caractéristiques du comité de pilotage qui constitue l'élément essentiel du dispositif. Une section spécialisée de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) assurera les fonctions de comité de pilotage des évaluations des contrats de plan.

Le comité de pilotage est une structure très politique. Il regroupe des membres de l'administration, du conseil régional, le trésorier payeur général, mais aussi des élus des collectivités non membres de la conférence quand sont examinées des évaluations qui les concernent. Il nomme les fonctionnaires et les experts membres de l'instance technique.

C'est donc un dispositif à deux niveaux qui risque donc d'être difficile à mettre en place.

#### 3. Le financement de l'évaluation

Des moyens financiers sont prévus pour financer les travaux d'évaluation à hauteur de 6/10.000ème du montant de la contribution de l'Etat à ce contrat. Si on y ajoute les sommes susceptibles de provenir des collectivités territoriales, cela fait des montants non négligeables. Une disposition prévoit la possibilité de financer des études de faisabilité.

#### 4. Un projet-type de réalisation d'un projet d'évaluation

En annexe, figure un dossier type de réalisation d'un projet d'évaluation d'un programme financé dans le cadre du contrat de plan Etat-Région.

## DISCUSSION

### **Jean-Pierre MERCIER**

Comme cela s'est fait au 11<sup>ème</sup> plan, les dossiers continueront à être instruits au niveau régional.

Même s'il peut sembler « lourd », **le dispositif d'évaluation a pourtant été simplifié.** Ainsi dans certaines régions, il existait en effet, en plus des deux instances, une commission scientifique qui ne figure pas dans la circulaire du Premier ministre. Elle existe toujours dans certaines régions, par contre, dans d'autres, elle a été supprimée. Dans ce cas, l'aspect scientifique est pris en charge par le comité de pilotage, via l'intégration d'experts scientifiques.

### **Jean-Yves BION**

Le rôle de l'expertise est bien mentionné dans la circulaire, mais aussi l'observation, à travers la constitution d'observatoires, la production d'indicateurs ... à tel point que **l'on peut avoir l'impression que faire une évaluation consiste à mettre en place une série d'indicateurs.**

### **Michel ROUSSET**

Malgré tout **c'est un moyen de savoir sur quoi on veut faire porter une politique. Quand on a choisi un indicateur, on a choisi une thématique sur laquelle on peut établir une surveillance ou une graduation.**

Les indicateurs sont définis par chaque ministère, c'est-à-dire par politique sectorielle. Ils sont choisis par l'administration centrale et transmis au niveau local pour être expertisés, sans que cela soit forcément lié au processus d'étude préalable et de choix local.

J'ai l'impression qu'il existe une certaine ambiguïté entre ces deux démarches, dans la mesure où la contractualisation est réalisée au niveau local alors que l'indicateur est défini au niveau central de l'action publique.

### **Jean-Yves BION**

Il est sans doute préférable et plus **profitable d'évaluer différents programmes** du contrat de plan que le contrat globalement. De ce fait, il peut être intéressant de se doter d'outils statistiques pour suivre quelques programmes, en utilisant des indicateurs à condition, bien sûr, qu'il y ait des objectifs clairement définis en préalable à la mise en place de ces indicateurs.

### **Philippe DIEUDONNE**

**L'intérêt réside d'abord dans le commentaire de ces indicateurs** qui peut offrir la possibilité d'engager un débat. Si ce débat n'a pas lieu, alors l'intérêt des indicateurs me paraît très relatif. Par ailleurs, il existe le risque que l'on considère qu'une liste d'indicateurs constitue une évaluation.

**Michel ROUSSET**

Je trouve en effet positif le fait que **l'on choisisse des programmes finalisés comme objet d'évaluation et non pas le contrat lui-même**. Une difficulté va résider dans la nécessité de trouver un accord entre les maîtres d'ouvrage pour qu'ils retiennent un ou deux programmes finalisés comme grille de lecture de l'ensemble du système sur lequel ils ont contractualisé.

Le recours à l'étude préalable peut sans doute contribuer à trouver un consensus.

D'autre part, l'invitation faite au Conseil économique et social régional d'intégrer le dispositif régional me paraît intéressante, dans la mesure où cet organisme permet à des acteurs de la société civile d'avoir un regard sur les territoires.

**Jean-Pierre MERCIER**

L'apport du CESR pourra aussi résider dans la mise en évaluation de politiques à fort enjeu. On a en effet **tendance au niveau du contrat de plan à évaluer des politiques consensuelles**, alors que l'on pourrait aussi évaluer des politiques qui posent problème dans leur mise en oeuvre, voire qui sont conflictuelles. Toutefois, tout ne peut pas être évalué. Ainsi, il n'est pas possible d'évaluer certains programmes parce qu'il ne sera pas possible d'obtenir les données nécessaires pour le faire, par exemple, s'il existe des conflits entre certains acteurs d'une politique partenariale. **D'où l'intérêt des études préalables.**

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

Paris, le 25 août 2000.

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

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

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

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

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

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

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

J'attire également votre attention sur l'intérêt de veiller à une bonne articulation entre cette procédure et l'évaluation triennale des politiques régionales de formation conduite par le comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage en application de l'article 53 de la loi no 93-1313 du 20 décembre 1993.

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

L'évaluation doit être conduite en bonne intelligence avec l'ensemble des décideurs, afin de leur permettre d'apprécier les effets des actions engagées au regard des objectifs qu'ils se

sont donnés. Vous insisterez, dans ce but, sur l'insertion dans les programmes d'indicateurs permettant la mise en œuvre de l'évaluation : objectif général et objectifs particuliers, calendrier de réalisation, responsabilités, indicateurs de performance. L'organisation de l'évaluation ainsi que la liste des premières évaluations envisagées doivent figurer dans le document contractuel.

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

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

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

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

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

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

### 2.1. Le comité de pilotage

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

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

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

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

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

La section demande aux contractants de préciser quels sont les éléments constitutifs de chaque programme qui devront constituer les références quantitatives et qualitatives pour l'évaluation, telles qu'elles seront explicitées dans le cahier des charges de l'évaluation.

Elle choisit les programmes à soumettre à l'évaluation et, pour chacun d'entre eux, définit la nature de l'évaluation à mettre en œuvre. Elle arrête la composition de l'instance technique qui devra conduire les travaux d'évaluation ainsi que, sur proposition de l'instance technique ci-dessous définie, le cahier des charges du projet d'évaluation. Elle recueille les conclusions de l'évaluation, décide des modalités de leur publication et peut proposer les suites opérationnelles à donner à l'évaluation.

## 2.2. L'instance technique

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

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

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

## 3. Les modalités de l'évaluation

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

### 3.1 Programmation et financement

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

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

Afin d'encourager une programmation régulière des projets d'évaluation, 75 % des crédits affectés à chaque région seront délégués directement, en début d'année, aux préfets des régions qui auront défini une programmation préalable de leurs évaluations. Celle-ci devra autant que possible être glissante et porter sur plusieurs années. Vous adresserez donc au Commissariat général du Plan, en début d'année, la liste des opérations correspondant à la tranche annuelle de programme d'évaluation retenu, assortie d'une estimation financière, dans la limite de la quote-part de crédits affectée à l'évaluation (6/10000<sup>ème</sup>) des crédits contractualisés). Avant l'engagement de la deuxième tranche de crédits de l'année ou la délégation de crédits de l'année suivante, vous transmettez en outre pour avis à l'instance nationale d'évaluation les projets de cahiers des charges correspondant à chaque opération décidée.

Dans le cas où il ne s'avérerait pas possible de commencer immédiatement ce travail de programmation, la procédure d'engagement des crédits restera identique à la procédure actuelle : les crédits seront délégués après examen par l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région du cahier des charges transmis par le comité régional d'évaluation.

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

péréquations en faveur des régions qui effectuent un effort plus important, ou financer le solde des évaluations programmées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- de représentants des administrations de l'Etat concernées (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ; délégation interministérielle à la ville ; direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur et direction générale des collectivités locales ; direction des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat à l'outremer ; direction du budget ; direction générale de la comptabilité publique ; délégation interministérielle à la réforme de l'Etat) ;
- d'un membre désigné par le Conseil national de l'évaluation et d'un membre désigné par le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire ;
- de deux universitaires désignés par le commissaire au Plan. Elle associera en tant que de besoin à ses travaux les ministères techniques, ainsi que le secrétariat général de la mer, si le projet examiné concerne une activité maritime ou le littoral.

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

L'instance nationale exerce les attributions suivantes :

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

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

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

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

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

Les projets d'évaluation présentés doivent comporter au minimum la description du programme évalué, de ses objectifs, de ses enjeux sociaux et économiques, la définition

des objectifs de l'évaluation et des études envisagées, la description des méthodes employées, le calendrier des travaux d'évaluation, le coût du projet et les moyens de financement. La composition d'un dossier-type est présentée en annexe.

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

L'instance nationale rend ses avis et formule ses recommandations dans les deux mois qui suivent la réception des projets correspondants.

## **5. Les suites des évaluations**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6.3 L'articulation avec les évaluations communautaires

La procédure d'évaluation des programmes communautaires se distingue de celle suivie pour l'évaluation des contrats de plan, en raison de son caractère systématique, de son approche globale et de l'importance donnée à l'évaluation ex ante.

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

C'est pourquoi il convient que les programmes importants des contrats de plan qui sont cofinancés par les fonds structurels figurent parmi ceux retenus pour l'évaluation. A cet effet, il sera possible, au sein d'une instance spécifique, composée notamment de représentants

du comité de suivi des documents uniques de programmation et des membres de la section spécialisée de la CRADT, de disposer d'un budget prévisionnel comme d'un cahier des charges pour partie communs.

LIONEL JOSPIN

## ANNEXE

### **Dossier-type pour un projet d'évaluation d'un programme financé dans le cadre d'un contrat de plan Etat-region, d'un contrat de ville, d'un contrat d'agglomération, d'un contrat de pays ou d'un contrat conclu avec un parc naturel régional**

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

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

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

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

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

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

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

- 2.5. Champ de l'évaluation : tout ou partie du programme à évaluer ;
- 2.6. Méthodes de l'évaluation : méthodes statistiques (analyses de séries temporelles, tests sur échantillons, analyses de variance), méthodes modélisées avec estimations économétriques, méthodes expérimentales avec groupes témoins avec et sans application du programme, méthodes coûts-bénéfices, analyses multicritères, études monographiques, analyses de données et constructions de typologie, échantillons, enquêtes par vague avec suivi, enquêtes sociologiques, analyses ethnographiques, etc. Le choix de la méthode, qui doit être discutée par le comité de pilotage et faire l'objet d'un échange avec le prestataire, est fonction du type de programme à évaluer ;
- 2.7. Dispositif de l'évaluation : qualité des chargés d'évaluation (services d'études publics, laboratoires universitaires, consultants privés), présidence et composition de l'instance d'évaluation chargée de rédiger le rapport ;
- 2.8. Budget et échéancier : montant des études avec devis détaillé, répartition des montants par co-financeur, date de remise des études à l'instance d'évaluation ;
- 2.9. Après remise du rapport de l'instance d'évaluation (rapport accompagné des études sur la base desquelles il a été rédigé), doivent être décidés la diffusion et, le cas échéant, le type de publication.

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

## II. Circulaire de la délégation interministérielle à la ville du 13 Novembre 2000 portant sur l'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006

La deuxième circulaire est plus simple et apparemment plus claire. Elle concerne uniquement l'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville.

Une première remarque : l'évaluation n'y est pas réduite à un suivi physico-financier et au contrôle. A travers sa réalisation, on cherche à apprécier les effets, les efforts conjugués d'acteurs différents vis-à-vis du territoire et de leurs populations. Il est clair que l'évaluation est en partie due au fait que nous sommes face à une politique contractuelle et partenariale.

Deux niveaux d'évaluation sont définis dans cette circulaire : le niveau régional et le niveau local.

Au niveau régional revient la construction d'un suivi physico-financier de la mise en œuvre des contrats de plan et des autres engagements pluriannuels, ainsi que la production d'indicateurs et d'instruments de base statistiques. D'autres actions relevant plus ou moins de l'évaluation y sont aussi mentionnées : le développement de centres de ressources, l'établissement de liens entre les évaluations régionales des contrats de plan.

Mais le cœur de la circulaire insiste sur l'évaluation locale des contrats de ville.

Pendant le contrat de plan précédent, une multitude de travaux d'évaluation ont été réalisés au niveau local. Mais aucune synthèse n'en a été effectuée, notamment parce qu'il n'y avait pas de référent national. Maintenant, la DIV cherche à fixer des critères que pourraient intégrer les évaluations locales.

Ainsi, elle annonce un certain nombre de principes, classés par ordre d'importance, que je reprendrais rapidement dans l'ordre :

- Il y a d'abord la nécessité de la **formulation d'objectifs** poursuivis par les programmes.
- Il faut avoir une **approche globale** ; le dispositif d'évaluation devra permettre de donner une cohérence aux évaluations thématiques, en situant les programmes et les actions dans leur contribution au projet global territorial. En effet, une politique est plus qu'une somme de programmes, qu'un ensemble de projets. Il y a quelque chose en plus, qui fait que justement c'est une politique ; c'est cela qu'il faut essayer d'approcher.
- L'évaluation est une **démarche partagée, partenariale, qui devra favoriser l'expression des habitants**. Ce thème de la participation des habitants est récurrent depuis une dizaine d'années. Mais, pour l'évaluation, c'est quelque chose d'important, si l'on considère que l'évaluation peut **avoir vocation à nourrir le débat public**. Ainsi, je pense que, dans la définition du contenu de l'évaluation, il ne faut pas occulter les contradictions et parler, aussi, de ce qui n'a pas marché.

On a trop tendance à retenir ce qui va bien, ce qui légitime les opérateurs ; or l'évaluation doit aussi avoir une dimension critique.

- La circulaire indique que l'instance d'évaluation doit s'appuyer sur des travaux d'experts et donc avoir une certaine **distance critique**.
- En ce qui concerne la mise en œuvre, la circulaire insiste sur **l'étape préalable à engager dès la première année de la signature du contrat de ville**. L'évaluation devra être réalisée en continu, partiellement ou globalement, sur la durée du contrat de plan, avec un souci permanent de retour sur le pilotage des actions. C'est-à-dire que l'on n'évalue pas uniquement pour se faire plaisir intellectuellement, mais on suppose que, pour qu'elle soit intéressante, une évaluation doit avoir un retour sur l'action, ce qui signifie que **l'on situe son utilité au niveau des opérateurs** de la politique et non pas à celui des décideurs ou des légitimeurs de l'opération.

Au minimum, une évaluation devra être réalisée à mi-parcours et en fin de contrat.

- En ce qui concerne **le financement**, l'article est relativement vague. En principe, la DIV est décidée à financer le démarrage des évaluations à ceux qui en feront la demande.
- Par contre, ce qui a trait au pilotage de l'évaluation et à l'appréciation des travaux évaluatifs semble plus intéressant.

Il est stipulé **qu'une évaluation par les maîtres d'ouvrage ne saurait suffire**. Je trouve cela assez sympathique, dans la mesure où souvent on a eu à connaître des évaluations pilotées par des maîtres d'ouvrage qui cherchent à faire savoir qu'ils ont bien travaillé.

Si on compose différemment l'instance d'évaluation et qu'on y ajoute des personnalités qualifiées extérieures et des représentants du mouvement associatif, on peut prévoir que le regard va changer.

- Enfin, il est dit aussi que **l'évaluation doit servir au débat démocratique**. L'existence et le fonctionnement de l'instance doivent y contribuer ainsi que la diffusion des rapports d'évaluation sous une forme assimilable par les non spécialistes, et leur mise en débat doit être organisée lorsque cela est possible. En ce qui concerne ce dernier point, il est probable que souvent on n'ira pas jusqu'au bout.
- Quant aux **délais**, en principe il faudra avoir communiqué avant le 31 mars 2001 à la DIV, les montants financiers prévus pour l'évaluation, la composition du comité de pilotage, ainsi que le cadre de l'évaluation.

## DISCUSSION

### **Michel ROUSSET**

Je constate une **contradiction entre les deux circulaires**. Le ministre de la ville ne semble pas tenir compte de la circulaire précédente, dans la mesure où il est dit que l'évaluation du contrat de ville ne saurait se résumer à des additions d'évaluations thématiques alors que, dans le texte du 25 août, il est écrit que l'objet de l'évaluation « est de mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs fixés ». En effet, si les contrats ne sont pas évaluable dans leur globalité, les programmes qui les composent ont leur propre cohérence interne et répondent chacun à une situation particulière. Ainsi l'évaluation peut-elle concerner un programme pris isolément, ou plusieurs simultanément, dans la mesure où ils visent à atteindre un même objectif.

Je suis donc un peu perplexe face à ces différentes positions et au fait qu'administrativement parlant, la DIV ne se fasse pas l'écho de cette circulaire récente.

### **Jean-Yves BION**

Ce que tu soulignes-là constitue l'une des raisons pour laquelle la DIV a rédigé une circulaire spécifique concernant l'évaluation des contrats de ville.

Dans cette circulaire de la DIV, en effet, il est dit qu'on évalue des programmes, mais que l'on ne peut pas se contenter de cela, **car une politique publique, c'est plus qu'une accumulation de programmes**. La DIV souhaite évaluer les effets de sa politique afin de voir en quoi l'action publique dans certains quartiers a servi aux citoyens. C'est toujours là l'action la plus difficile et la plus ambitieuse. Evidemment, on ne va pas évaluer la mixité sociale. Par contre, savoir si les services publics rendent le service que le citoyen est en droit d'attendre constitue un champ pour l'évaluation qui peut présenter un certain intérêt.

### **Jean-Pierre MERCIER**

La DIV a décidé de rédiger une circulaire sur l'évaluation quand elle a eu connaissance de celle du Premier ministre, dans la mesure où elle était en partie en désaccord avec son contenu.

La DIV aimerait connaître **les bénéfices tirés par les habitants de la politique mise en œuvre**. Dans la plupart des évaluations du 11<sup>ème</sup> plan, on s'est, en effet, contenté le plus souvent d'évaluer le partenariat, le fonctionnement des dispositifs, sans vraiment chercher à mettre en évidence les bénéfices pour les habitants. Elle demande à ce que l'on évalue des axes transversaux fédérateurs et non pas des programmes.

Je voudrais faire une autre remarque **sur le positionnement des destinataires de la politique**. Il existe une ambiguïté envers les lieux où ils vont pouvoir être présents. Il est implicitement demandé à ce qu'ils apparaissent dans le dispositif d'évaluation. Mais le seront-ils dans l'instance politique (le comité de pilotage) ? Cela n'est pas certain. Il est probable que, le plus souvent, ils siègeront dans les instances techniques.

**Emmanuel GAMBET**

En effectuant une relecture "entre les lignes", j'ai l'impression de découvrir des choses très négatives dans une circulaire et peu de choses positives dans l'autre.

La première circulaire, destinée aux préfets, rappelle que chaque politique a ses propres objectifs, que l'on ne peut pas réaliser une évaluation globale du contrat de plan. Je suis, par ailleurs, un peu surpris par **la complexité du dispositif de mise en œuvre et d'évaluation du contrat de plan.**

Nous avons une circulaire très administrative qui essaie de caler les procédures d'évaluation dans un cadre administratif.

**Patrick SAINGENEST**

La circulaire de la DIV reprend des choses qui se sont faites dans le précédent contrat et qui pouvaient paraître utopiques. Elle est une transcription de ce qui s'est fait sur certains territoires. On valide ce qui a marché en rajoutant des ingrédients pas facilement appréhendables. Mais **c'est au niveau du terrain que se gèrent les interactions avec les bénéficiaires de la politique.** Dans le cadre de l'évaluation, il faut donc chercher à améliorer ces dernières.

**Le Ministre délégué à la ville**

**à**

**Madame et Messieurs les Préfets de région**

**Mesdames et Messieurs les Préfets de département**

Le 13 novembre 2000

**OBJET : L'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006**

Comme l'a rappelé le Premier ministre dans la circulaire du 31 décembre 1998, l'évaluation des contrats de ville revêt une importance primordiale. La présente circulaire définit les exigences de l'évaluation et précise les opérations à conduire à ses deux niveaux d'application, régional et local.

**1. L'évaluation, un impératif d'efficacité et une exigence démocratique**

La généralisation des procédures contractuelles dans les politiques publiques nécessite un effort parallèle d'évaluation rappelé dans les instructions relatives à ces contrats : contrats de plan Etat-région, contrats d'agglomération, contrats de ville, contrats thématiques (contrats locaux de sécurité, contrats éducatifs locaux...).

Le suivi physico-financier et les contrôles, nécessaires pour chacun des acteurs dans l'organisation de sa propre action, ne sauraient suffire dès lors que doivent être appréciés les effets des efforts conjugués d'acteurs différents vis à vis des mêmes populations et des mêmes territoires :

- Il faut multiplier les moyens de connaissance concrète des transformations économiques et sociales ; c'est un impératif d'efficacité.
- Au delà des savoirs, la compréhension par le plus grand nombre suppose la mise en débat de l'action publique ; c'est là l'exigence démocratique de l'évaluation.

Se situant dans le cadre défini par la circulaire du Premier ministre du 25 Août 2000, la politique de la ville, par ses objectifs et ses procédures, présente des caractéristiques territoriales qui imposent le recours à des évaluations produites à plusieurs niveaux de l'action, dans le moyen et le long terme, en prenant en compte les spécificités des territoires.

C'est ainsi qu'il convient de distinguer l'évaluation des politiques régionales de la ville et celle des contrats de ville.

**2. L'évaluation de la politique de la ville au niveau régional**

Deux étapes sont fixées au niveau régional : en 2003 une évaluation intermédiaire et une évaluation en fin de contrat. Mais, au delà de ces étapes, il est recommandé de procéder autant que possible à des évaluations régulières des programmes. Pour préparer ces évaluations, il revient au préfet de région de :

- construire un suivi physico-financier de l'application des contrats de plan et des autres engagements pluriannuels dans ce domaine ;
- participer à la production d'instruments de base des évaluations (statistiques, indicateurs...) ;
- développer les centres de ressources et les observatoires locaux de la ville ;
- animer les réseaux de formation et de qualification des maîtres d'ouvrage de l'évaluation, en complémentarité avec les centres de ressources régionaux de la politique de la ville ;
- assurer les relations avec la recherche ;
- établir le lien entre les évaluations des contrats de plan et les travaux d'évaluation locale des contrats de ville.

### **3. Les évaluations locales des contrats de ville**

Le contrat de ville est généralement composé d'une convention-cadre et de plusieurs conventions thématiques ou territoriales (dont notamment les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain). Il peut comprendre aussi d'autres formes de contrats (contrat éducatif local, contrat local de sécurité), ou s'articuler avec des programmes spécifiques (programme local de l'habitat, plan pour l'insertion par l'emploi) qui peuvent chacun faire l'objet d'une évaluation spécifique.

#### **3.1. Principes**

- Des objectifs clairs

Seule une définition claire des objectifs poursuivis par les programmes, sur la base d'un véritable diagnostic, pourra permettre de conduire à une évaluation des résultats et des effets d'une politique mobilisant un partenariat complexe.

- Une approche globale

L'évaluation du contrat de ville ne saurait se résumer à une addition d'évaluations thématiques. Le dispositif d'évaluation devra permettre de donner une cohérence à ces évaluations thématiques en situant les programmes et les actions dans leur contribution au projet global territorial.

- Une démarche partagée

L'évaluation est un élément d'une politique partagée par tous les partenaires, et en particulier par l'Etat, les collectivités territoriales, les autres acteurs publics et les associations.

- La participation des habitants

L'évaluation doit réellement aborder les effets sociaux de la politique de la ville dans ses orientations, ses méthodes et ses résultats ; elle devra favoriser l'expression des habitants et en tenir compte

L'évaluation n'est pas seulement une accumulation de connaissances ; elle a vocation à nourrir le débat public sur la pertinence et l'efficacité des actions au cours de leur mise en œuvre.

- Le recours à des experts

L'évaluation conjointe par les signataires et les partenaires des actions doit pouvoir s'appuyer sur des travaux d'experts, pour conserver une distance critique par rapport à la conduite des actions.

### **3.2. Mise en œuvre**

Un certain nombre de conséquences pratiques doivent être tirées de ces principes :

- Sur les priorités de l'évaluation

Une étape préalable de réflexion partenariale sur les objectifs est indispensable. Elle doit porter simultanément sur :

- ⇒ le cadre de l'évaluation : les priorités, les enjeux et les méthodes de la démarche évaluative, choisis d'un commun accord ;
- ⇒ la grille d'évaluation des actions et des programmes : critères d'appréciation, tableaux de bord, indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

Pour mener à bien cette tâche, il peut être nécessaire de recourir à une assistance technique.

- Sur les temps des évaluations

Après cette étape préalable, qui doit avoir abouti dès la première année, des évaluations régulières (ou « en continu »), partielles ou globales, seront conduites sur la durée du plan avec le souci permanent du retour sur le pilotage des actions et de la politique globale que traduisent les contrats.

En tout état de cause, devront être fournies à mi-parcours une évaluation intermédiaire et, en fin de plan, l'évaluation générale du contrat de ville. C'est pour ces deux temps forts que l'expertise externe doit être la plus utilisée.

- Sur le financement des évaluations :

Des aides régionales peuvent être accordées sur certains projets, mais l'essentiel de l'effort proviendra du financement des contrats eux mêmes. Cet effort doit être quantifié le plus rapidement possible.

- Sur le pilotage et l'appréciation des travaux évaluatifs

Une évaluation par les maîtres d'ouvrage ne saurait suffire. L'évaluation doit être conduite par l'ensemble des signataires et des partenaires des actions. Le comité de pilotage de l'évaluation adjoindra aux signataires du contrat de ville des personnalités qualifiées et des représentants du mouvement associatif. Il organisera les travaux en s'appuyant, en interne, sur une assistance technique en charge de l'animation du processus global d'évaluation et, en externe, sur des commandes à des prestataires publics et privés spécialisés, notamment en sociologie urbaine et en géographie. Il débattrà des résultats des travaux fournis, leur donnant le caractère public nécessaire à l'appréciation des habitants.

- Sur le débat démocratique

L'évaluation conjointe est destinée à permettre aux promoteurs des contrats de corriger les orientations et les méthodes de leur action ; il revient aux responsables locaux, avec le comité de pilotage de l'évaluation, d'en faire connaître les résultats généraux sous une forme adaptée, et d'organiser avec les habitants et leurs représentants le débat qui peut inscrire cette politique au cœur de la vie collective.

Je vous demande de m'adresser, sous le timbre de la délégation interministérielle à la ville, pour chacun des contrats de ville que vous avez retenus, avant le 31 mars 2001 :

- les montants financiers prévus pour l'évaluation ;
- la composition du comité de pilotage de l'évaluation ;
- le cadre de l'évaluation.

Dans les prochaines semaines, une rencontre sur l'évaluation de la politique de la ville sera organisée par la délégation interministérielle à la ville. Cette rencontre permettra de développer des échanges sur les pratiques et méthodes d'évaluation. La publication d'un guide méthodologique réalisé par la délégation interministérielle à la ville interviendra ensuite, début 2001.

Claude BARTOLONE

## PILOTAGE DE L'ACTION ET PILOTAGE DE L'EVALUATION

-----

### I. LE DISPOSITIF REGIONAL D'EVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN REGION HAUTE-NORMANDIE

**Patrick Saingenest, chargé d'études au CETE Normandie-Centre**

#### A. l'évaluation vue comme un processus plus que comme un résultat

Dans le cadre du précédent contrat de plan, le CETE Normandie-Centre avait fait un travail méthodologique qui a débouché sur des options particulières pour le pilotage de la politique de la ville en Haute-Normandie, objet de l'exposé.

En ce qui concerne l'évaluation, nous ne pensons pas qu'elle puisse être conduite comme une démarche d'expert, mais qu'elle doit plutôt être le résultat d'un choix des commanditaires. Seulement, ceux-ci ne disposent pas toujours du temps nécessaire pour le faire. Notre rôle consiste donc à éclairer leur choix.

Quant aux méthodes et aux modèles, nous considérons que la mission des chargés d'études dans les CETE et des conseillers des bureaux d'études ne doit pas seulement consister à appliquer ce qui est théorisé par la recherche en une simple remise en logique rationnelle des pratiques pragmatiques. Cela ne marche pas.

Il est plus efficace d'agir sur le système d'acteurs. A la fin de l'opération, on s'aperçoit alors que les acteurs ont réussi à formuler des objectifs, à travailler en partenariat sur un thème, à « réintégrer la dimension habitant ». Toutefois, tous ces thèmes ne peuvent pas être retenus comme des objectifs définis a priori, mais doivent être considérés comme des résultats produits par le processus. Ainsi, ce sont les cinq années de fonctionnement du contrat de ville qui ont permis de construire un partenariat opératoire.

L'évaluation est un outil qui permet d'interroger le système de décision et son absence d'objectifs, ainsi que de mettre en place les indicateurs dans leur rapport entre la politique et le terrain. C'est un outil performant qui autorise l'introduction dans l'existant d'éléments du modèle, que l'on retrouve ensuite et qui nous permettent de produire des réseaux.

D'autre part, nous ne nous considérons pas comme des experts en évaluation, car cela reviendrait à dire que, dans le système d'action, on a pu, dans le cadre d'un partenariat, établir un rapport entre les objectifs de la politique et les indicateurs, donnant la possibilité

aux chargés d'études de faire de la mesure. Or, l'essentiel n'est pas dans la mesure, mais dans l'établissement d'un processus qui aboutit à la mesure.

## **B. L'action du CETE en Haute-Normandie**

### **1. La commande du SGAR**

La commande a été passée au CETE de Normandie-Centre par le Secrétariat général des affaires régionales de la préfecture de Haute-Normandie et la région ; le SGAR étant le principal acteur.

Cette évaluation venait après celle des opérations de développement social des quartiers qui avait permis de constater : une absence d'objectifs, un manque de cohésion entre les actions, une difficulté pour trouver des indicateurs d'évaluation, un jeu d'acteurs qui semblait assez désordonné, ainsi que la mise en retrait permanent des services de l'Etat qui critiquaient ce que faisaient les villes.

Le SGAR a contacté le CETE pour une double commande : il voulait réaliser une évaluation et mettre en place un pilotage du dispositif de mise en œuvre de la politique de la ville. Seulement, il ne savait pas comment faire et du surcroît n'avait pas d'objectifs pour l'évaluation.

- Par ailleurs, il souhaitait que le chargé de mission politique de la ville passe « d'une logique de gestion administrative » à une « logique de pilotage de projet » en s'efforçant de mettre en place un management des services de l'Etat engagés dans la politique de la ville.

L'action du CETE s'est déroulée entre 1995 et 1998. Elle a consisté en une assistance technique pour aider le SGAR à piloter la politique de la ville.

En ce qui concerne le dispositif régional de mise en œuvre de la politique de la ville, l'Etat et la région avaient constitué une cellule d'appui régional. Entre autres, y participaient le chargé de mission ville de la région et le chargé de mission ville du SGAR. Les prérogatives de la cellule consistaient à piloter les programmes et à gérer les crédits, notamment la réserve régionale qui représentait entre 15 et 20 % des crédits alloués. Cette réserve servait à financer des actions considérées comme innovantes, ou qui prenaient fortement en compte les objectifs affichés par l'Etat et la région. Son existence permettait de sortir d'une logique de guichet.

## 2. L'élaboration d'outils de pilotage

Le CETE Normandie-Centre a aidé le SGAR à définir quelques outils au service du pilotage de la politique de la ville et à préciser leurs conditions de faisabilité opérationnelle. Ponctuellement, des interventions dans le cadre de la mise en place de ces outils ont eu lieu : synthèses écrites, évaluations de formation, animation de séances de bilan ...

De manière générale, les prestations et les outils d'intervention utilisés ont été fonction des sujets, des circonstances et des nécessités du moment. On peut citer :

- avis, conseils écrits ou verbaux, sur documents ou dossiers,
- analyse de dossiers,
- construction d'outils méthodologiques,
- rédaction de synthèses et de documents de communication,
- animation de réunions,
- animation de séances de qualification, apports de concepts et de méthodes ...

Les outils de pilotage définis et mis en place dans le cadre de cet appui sont les suivants :

- le bulletin « Questions ville »,
- le groupe de prospective,
- l'évaluation régionale,
- la démarche de qualification des acteurs,
- les projets de services.

### a. Le bulletin Questions ville

La commande initiale du SGAR visait à réaliser une action de communication. En effet, il pensait ne pas pouvoir mettre en place une démarche d'évaluation avant un an. Il souhaitait disposer en attendant, d'un outil pour mettre en évidence le contenu de sa politique, mais aussi pour pouvoir dialoguer avec les acteurs de la politique de la ville et leur fournir de l'information. La première action a donc consisté à réaliser un bulletin : « Questions ville ».

C'était un bulletin d'informations pratiques, qui répondait aux questions que pouvaient se poser les différents acteurs institutionnels de la politique de la ville en Haute-Normandie. Il abordait et exposait les aspects de financement, de cofinancement et de procédure, des réflexions thématiques et des informations sur des expériences, à travers des réponses à des questions pratiques, liées à des opérations concrètes et réelles.

Ce journal a été diffusé à plus de 400 exemplaires. Le premier numéro est paru en septembre 1994 et le dernier en avril 1998.

Le second intérêt de ce bulletin, au-delà de l'information donnée à ses lecteurs, était de mettre les différents services chargés de la mise en oeuvre de la politique de la ville en situation de construire en commun des réponses à certaines questions. Ce travail s'est traduit, entre autres, par des aménagements de procédures.

#### b. Le groupe de prospective

Cette seconde démarche est partie du constat qu'au cours de la période précédente, celle de la mise en oeuvre de la politique de développement social des quartiers, les expériences menées avaient permis d'accumuler des acquis. Il s'agissait donc de valoriser ces expériences en réunissant localement les personnes qui avaient essayé de faire de l'innovation,.

Cela a été réalisé dans l'un des groupes permanents, « le groupe prospectif ».

C'était un groupe d'échange et de réflexion, à partir de cas réels émanant du terrain et en référence à des sujets d'intérêt régional. Sa fonction était d'activer la communication entre les services régionaux, départementaux et les équipes de terrain.

Ses objectifs étaient les suivants :

- repérer les expériences intéressantes, que ce soit sur le fond et/ou la méthode,
- mémoriser et capitaliser les expériences innovantes,
- enrichir les éléments que l'on pouvait en tirer, par des analyses communes et des points de vue d'experts,
- diffuser ces acquis à l'ensemble des acteurs de la politique de la ville.

Le groupe était constitué d'un noyau permanent : services régionaux et départementaux de l'Etat, institutions régionales, départementales et chefs de projets. Il était ouvert selon les thèmes abordés à d'autres acteurs porteurs d'expériences et à des experts en cas de besoin. Il était animé par M. Aballéa, professeur à l'université de Rouen, qui apportait également son soutien méthodologique.

Lancé en 1995, les thèmes suivants y ont été abordés :

- les services publics de proximité et le désenclavement,
- les associations dans la politique de la ville,
- le développement de l'emploi, l'insertion par le travail et l'innovation.

Les travaux de ce groupe allaient au-delà de l'échange classique, car ses acquis étaient destinés à être pris en compte dans le pilotage de la politique de la ville lorsque cela était possible. Ils ont donné lieu à des formalisations écrites largement diffusées.

### c. L'évaluation régionale

Conçue conjointement par l'Etat et la région, elle concernait des sujets d'intérêt régional. Elle visait à fournir les éléments permettant aux acteurs régionaux de préciser leurs thèmes d'action privilégiés et à ajuster l'action des différents services régionaux en vue de faciliter l'action plus opérationnelle des collectivités locales et des acteurs de terrain. Elle visait également à fournir des constats sur les évolutions des thématiques régionales éventuellement constatées.

Le dispositif d'évaluation était constitué de trois niveaux :

- le « comité de pilotage régional » composé de représentants de la région, de l'Etat et d'élus (un élu régional + 4 ou 5 maires). Il s'est réuni 2 ou 3 fois. Il avait pour fonction d'évaluer, d'orienter et de réorienter éventuellement la politique. C'était le lieu de formulation du jugement évaluatif ;
- le « comité technique d'évaluation » intégrait la cellule technique régionale d'évaluation, dans la mesure où, dans le cadre du contrat de plan, celle-ci était chargée de coordonner l'ensemble des évaluations du contrat de plan. Dans ce comité, il y avait aussi un représentant de la DRE et un de la Direction régionale du travail et de l'emploi. Les chefs de projets pouvaient participer aux réunions, mais uniquement en tant qu'invités et non pas en tant que membres à part entière. Ce comité s'est réuni une dizaine de fois en présence de ses membres, mais aussi de personnes invitées en fonction des thèmes traités. Il était chargé de la mise en oeuvre des évaluations. Il proposait donc des cahiers des charges, trouvait les financements et sélectionnait les bureaux d'études. Par la suite, il a analysé les rapports d'évaluation au regard des cahiers des charges et des objectifs généraux de la politique de la ville afin de les traduire, c'est-à-dire de les rendre accessibles aux élus et aux membres du comité de pilotage régional.

Les objectifs de l'évaluation furent arrêtés par le comité de pilotage régional de l'évaluation, à partir des travaux préparatoires réalisés par le comité technique.

Pour l'année 96-97, l'évaluation s'est intéressée aux points suivants :

- les effets de levier des financements,
- le développement de l'emploi et l'insertion par le travail,
- le dispositif opérationnel et la participation des habitants.

Les travaux de recueil de données et d'analyse de terrain ont été confiés à des bureaux d'étude spécialisés :

- « ACADIE » pour les thèmes « effets de levier des financements » et « dispositif opérationnel et participation des habitants » ;
- « Développement et emploi » pour le thème « développement de l'emploi et insertion par le travail ».

Pour les évaluations locales une marge d'initiative a été laissée aux acteurs locaux, que ce soit au niveau des objectifs ou de celui des moyens. En fait, il y a eu très peu d'évaluations locales.

#### d. La qualification des acteurs

Le nombre important d'acteurs ainsi que la complexité des sujets, des procédures et processus, renvoyaient à la question de l'optimisation des pratiques des uns et des autres, dans le cadre général de la politique de la ville. Etant donné sa fonction d'animation, le niveau régional est apparu pertinent pour apporter une contribution à la réflexion sur la qualification nécessaire des uns et des autres. Il a donc paru important, en réponse aux besoins du terrain, de s'intéresser à la qualification nécessaire des acteurs de la politique de la ville, dans certains domaines.

Une démarche d'étude des besoins en formation a donc été entreprise et a donné lieu à un rapport. On en a dégagé les points suivants : besoin de cohérence, nécessité d'optimiser des capacités d'action des uns et des autres, formation à la conduite de projet en fonction d'objectifs de résultats. Les objectifs opérationnels suivants ont été ensuite déclinés:

- connaître les différents acteurs institutionnels et opérationnels, ainsi que leurs relations,
- développer les capacités à travailler entre acteurs (améliorer les outils communs de travail, coordonner les actions, acquérir ensemble une culture de conduite de projet),
- mieux communiquer.

Un dispositif de formation a été construit autour des 4 axes suivants :

- par l'intermédiaire de « Questions ville », information générale et échanges entre acteurs institutionnels et opérationnels. Ainsi 200 à 300 personnes ont pu recevoir des informations sur les circulaires, le contenu de la politique de la ville et les programmes en cours,
- organisation de formations sur des thèmes techniques : financements des procédures, outils d'analyse. Ces actions de qualification étaient mises en place sous la forme de journées thématiques,
- formation théorique à la conduite de projet : elle était ouverte prioritairement aux chefs de projet,

- formation-action au projet, à partir de cas réels (2 ou 3 sites), pour des situations où seule l'action peut amener une réelle qualification.

Ce programme de formation, défini dans un cadre partenarial avec la constitution d'un comité de pilotage, a eu lieu, sauf pour la partie formation-action.

#### e. Les projets de services

Chaque service de l'Etat concerné par la politique de la ville a été invité par le préfet de région, lors d'une réunion administrative (CAR) à formuler un projet de service pour la politique de la ville autour des questions suivantes :

- rôle du service dans la politique de la ville,
- objectifs généraux et opérationnels,
- moyens et compétences mis en œuvre,
- démarches et outils utilisés,
- rapports avec les partenaires.

La quasi totalité des services a formulé un projet de service.

## II. L'EVALUATION DU CONTRAT DE VILLE DE DIEPPE

### Jean-Pierre Devars, chargé d'études au CETE Normandie-Centre

En novembre 1993, le sous-préfet de Dieppe a demandé au CETE Normandie-Centre de l'assister dans la mise en place d'un dispositif d'observation du contrat de ville en vue de favoriser la réalisation d'une évaluation.

Il existait déjà des éléments d'analyse et de compréhension du contexte et des réalités locales, constitués en particulier par : une étude sur le programme local de l'habitat, un diagnostic local de sécurité, une étude sur le logement des jeunes de 18 à 25 ans non étudiants, un cadrage statistique établi par l'INSEE à l'aide de 11 indicateurs.

La quasi totalité des objectifs poursuivis pour les actions proposées et leurs effets attendus s'adressait à la population des jeunes de moins de 25 ans.

En participant aux travaux des différentes commissions thématiques<sup>23</sup>, l'action du CETE a consisté à réaliser un état des lieux dans lequel étaient décrits :

---

<sup>23</sup> Il s'agit des commissions :  
- accompagnement social,  
- prévention de la délinquance,  
- insertion par l'économique,  
- problèmes d'agglomération.

- la manière dont agissaient les différents partenaires,
- les difficultés qu'ils rencontraient,
- les moyens dont ils disposaient,
- les projets qu'ils voulaient engager.

Il a alors été possible d'extraire des problématiques simples, des thèmes d'évaluation et de faire ressortir des questions transversales d'évaluation ; mais aussi de définir les premiers éléments du programme d'actions et des projets portés par les commissions. La prise en compte de ces travaux, des comptes-rendus des autres commissions thématiques, ainsi que de la note d'orientation de l'accord-cadre et du contrat de ville, permirent la rédaction d'un document de synthèse par thème dans lequel étaient mentionnés :

- des objectifs généraux,
- des indicateurs d'objectifs,
- des actions,
- des projets des acteurs.

En 1995, le CETE Normandie-Centre a rédigé, à l'attention du comité de pilotage, un projet de convention de travail concernant le processus d'évaluation. Les finalités fixées à l'évaluation étaient les suivantes :

- contribuer à un meilleur ajustement de la politique de la ville,
- être un instrument de pilotage et de suivi des actions et des programmes pour le compte des contractants,
- aider les différents partenaires à donner du sens aux actions des différents programmes annuels, en référence à la déclaration d'intention,
- faciliter la mesure des résultats, des effets concrets des actions, des programmes sur les populations, les territoires et les pratiques ciblées.

En 1996, le SGAR a mis en place un dispositif technique d'évaluation régionale et a rappelé aux acteurs locaux que, dans le domaine de l'évaluation, le niveau local disposait d'une large marge de manoeuvre.

Au mois de juillet, le chef de projet a proposé pour le compte de la ville « des éléments de réflexion en vue de l'élaboration du cahier des charges de l'évaluation locale ».

Mais, à la fin de l'année, la ville s'est orientée plutôt vers une action de contrôle afin notamment de définir les actions qu'elle allait continuer à financer à la sortie du dispositif.

# ROLE ET ACTIVITES DE LA SOCIETE FRANCAISE D'EVALUATION

-----

Jean-Pierre MERCIER, chargé d'études au CETE de l'Ouest

## I - ORIGINE ET ACTIVITES

La Société française d'évaluation ( S.F.E ) a été créée à l'initiative de participants français à la troisième conférence de la Société européenne d'évaluation qui s'est tenue à Rome les 29 et 30 octobre 1998. Le ministère de l'Équipement y était représenté par Christina Nirup, alors responsable de la Mission évaluation et prospective.

La réunion constitutive de l'association a eu lieu les 4 et 5 juin 1999 à Marseille, à l'occasion d'un colloque intitulé « l'évaluation des politiques publiques en France et en Europe : acquis et défis de la prochaine décennie ».

Environ 250 universitaires, fonctionnaires, consultants, agents de collectivités territoriales ont participé aux travaux, en séance plénière ou au sein de l'un des quatre forums :

- évaluation dans les enjeux de la décentralisation,
- évaluation des politiques emploi-formation,
- maîtrise d'ouvrage en évaluation - la qualité de la commande : une perspective nationale et européenne,
- environnement, infrastructures et évaluation.

A l'issue du colloque, des personnes se sont proposées pour animer 13 groupes. Mais seulement 10 ont fonctionné entre le mois de septembre 1999 et mai 2000.

Le deuxième colloque de la S.F.E. s'est tenu à l'Institut d'études politiques de Rennes, les 15 et 16 juin 2000. Pendant 2 jours, 276 personnes ont participé aux séances plénières traitant de la gouvernance et aux travaux de l'un des 15 ateliers qui se tenaient en parallèle.

## L'ORIGINE DES INSCRITS

Collectivités locales		<b>89</b>
* services d'évaluation/contrôle de gestion/études et organismes locaux assimilés.	<b>30</b>	
* élus locaux	<b>17</b>	
* autres (directeurs, attachés, responsables de services, chargés d'études...)	<b>42</b>	
Consultants privés		<b>53</b>
Secteur de la recherche, des études, de l'enseignement :		<b>89</b>
* universitaires/enseignants (hors enseignants - consultants inscrits en consultants privés).	<b>32</b>	
* associations, organismes publics de recherche ou d'études, établissements publics nationaux (parisiens ou antennes régionales).	<b>57</b>	
Etat		<b>45</b>
* services déconcentrés (S.G.A.R., D.I.R.E.N., Chambre régionale des comptes, ...)	<b>9</b>	
* administration centrale, Cour des comptes, organismes internationaux.	<b>36</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>276</b>

Source : bulletin n° 3 de la S.F.E.

Les agents des collectivités locales représentaient 1/3 des inscrits. Parmi eux, il y avait 19 % d'élus locaux, quasi-exclusivement de la région Bretagne. Les services déconcentrés de l'Etat étaient moins représentés que l'administration centrale (respectivement 3 % et 13 % des inscrits).

Comme pour l'année précédente, à l'issue de ce colloque, de nouveaux groupes de travail se sont mis en place et d'autres ont poursuivi les travaux déjà engagés.

Il s'agit de :

- **5 groupes relatifs à des politiques sectorielles :**
  - \* évaluation de l'aide au développement
  - \* méthodologie d'évaluation qualitative dans le champ de l'action sanitaire et sociale
  - \* évaluation des politiques de l'emploi
  - \* environnement, infrastructures et évaluation
  - \* l'évaluation dans l'éducation

- **6 groupes transversaux :**
  - \* standard de qualité et déontologie
  - \* évaluation dans les collectivités locales
  - \* évaluation et territoires et /ou des politiques publiques territoriales
  - \* qualité de la commande
  - \* formation professionnelle à l'évaluation en France
  - \* évaluation et démocratie
- **3 groupes organisationnels :**
  - \* communication
  - \* comité d'organisation du congrès
  - \* comité de programme du congrès

Le prochain colloque annuel de la S.F.E. aura lieu les 14 et 15 juin 2001 à Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine). Le thème retenu par le bureau de la S.F.E. pour alimenter les débats est « l'évaluation à l'épreuve des territoires ».

En ce qui concerne la communication, la S.F.E. édite un bulletin dont le numéro 4 est paru en octobre 2000. Il est disponible sur le site internet de la S.F.E.

## **II - LES OBJECTIFS DE LA S.F.E.**

L'activité de l'association porte principalement mais non exclusivement sur l'évaluation des politiques, programmes et actions publics.

La S.F.E. a pour vocation générale de contribuer au développement de l'évaluation et de promouvoir son utilisation dans les organisations publiques et privées.

Les actions ont trait aux objectifs suivants :

- promouvoir l'évaluation dans l'opinion et auprès des décideurs,
- contribuer au développement des connaissances, des compétences et des méthodes d'évaluation,
- participer à la diffusion des compétences et soutien au développement des formations dans les établissements universitaires et professionnels,
- développer les échanges entre spécialistes français et entre ces derniers et leurs collègues étrangers,
- favoriser la diffusion des informations et travaux de toute nature concernant l'évaluation, les entretiens et les acteurs du domaine,
- renforcer la qualité des évaluations dans le but de conforter l'utilité sociale de l'évaluation et de faciliter la reconnaissance des compétences professionnelles spécifiques au domaine,
- favoriser la capitalisation des connaissances acquises grâce aux évaluations,
- être un lieu d'échange et de réflexion sur toute question d'ordre professionnel.

Pour atteindre ces objectifs, la S.F.E. recourt aux moyens d'action suivants :

- l'organisation de colloques, séminaires et réunions de travail, seule ou en coopération avec d'autres instances publiques ou privées,
- la création en son sein de groupes de travail thématiques,
- l'édition et la diffusion d'un bulletin de liaison et d'autres publications.

### III - L'INTERET DE NOTRE PARTICIPATION A LA S.F.E.

La Société française d'évaluation a pour vocation de favoriser le développement de l'évaluation. L'origine de ses membres est très diversifiée, que ce soit par rapport à leur fonction dans une démarche d'évaluation ou au regard de la catégorie professionnelle à laquelle ils appartiennent (chercheurs - universitaires, consultants, fonctionnaires, chargés d'études du secteur public ou privé...).

Elle constitue donc un espace de confrontation des pratiques, de mise en évidence des difficultés à résoudre pour mettre cet outil en œuvre, mais aussi de ces limites actuelles. On constate en effet un faible développement de l'évaluation au niveau local, une stagnation voire une régression des évaluations nationales et un développement des évaluations régionales dont les caractéristiques traduisent parfois une dérive technocratique.

Notre participation aux travaux menés dans les ateliers de la S.F.E nous permet :

- de faire connaître des aspects de nos travaux d'évaluation en rapport avec le thème de l'atelier,
- d'obtenir des réponses aux questions suscitées par nos travaux,
- d'acquérir de nouvelles connaissances,
- de prendre « du recul » et d'engager une réflexion sur les méthodes et l'usage de l'évaluation.

## DISCUSSION

### **Claire LAFARGE**

Je voyais mon adhésion à la SFE comme la possibilité de rencontrer plus facilement des personnes qui réfléchissent ou qui travaillent dans le domaine de l'évaluation... Arrivant dans le monde de l'évaluation, j'aurais aimé que cet organisme mette à notre disposition un annuaire des professionnels de l'évaluation indiquant qui fait quoi dans le secteur public et privé dans les collectivités territoriales, au sein de l'Etat. Il est en effet extrêmement difficile de rentrer en contact avec des gens qui travaillent dans ce domaine.

A plusieurs reprises, j'ai consulté le site Internet, mais je n'ai pas trouvé l'annuaire des professionnels. C'est pourtant essentiel pour constituer des réseaux d'échanges et partager des expériences.

### **Jean-François CROLA**

L'annuaire n'est pas prêt, il est en cours de constitution. Il me semble que la difficulté provient de la jeunesse de la constitution de l'association. Par ailleurs, sous ce terme d'évaluation, on ne met pas tous la même chose. L'annuaire ne sera disponible que quand la SFE aura précisé ce qu'elle met derrière ce terme. Cela est en train de se faire.

### **Jean-Yves BION**

J'apprécie que cela ne soit pas trop normé, qu'il n'y ait pas une définition et des standards comme cela se fait au Canada où il existe des standards et une profession d'évaluateur qui dit : ça c'est de l'évaluation et ça, ça n'en est pas, ou bien voici une bonne évaluation et en voici une mauvaise.

Evidemment la situation serait claire mais à mon avis, ce qui pourrait nous arriver de pire, c'est que les choses soient trop claires dans la mesure où il y a des démarches qui sont des jugements formalisés, qui ne sont pas affichés comme de l'évaluation et qui en sont néanmoins. La seule chose de sûre, c'est qu'il n'y a pas qu'une seule manière de faire de l'évaluation.

### **Nathalie RACINEUX**

La notion de qualité de l'évaluation m'interroge. Qu'est ce que la qualité, où est-ce que ça commence, où est-ce que ça s'arrête ?

### **Patrick SAINGENEST**

Je ne pense pas que l'on puisse consacrer l'essentiel de son activité à réaliser des travaux d'évaluation. Il faut avoir une pratique dans un autre domaine, l'aménagement, l'urbanisme ou la gestion par exemple. L'évaluation est un outillage supplémentaire. Je verrais avec déplaisir quelqu'un consacrer tout son temps à en faire usage. On ne serait pas loin alors de la mise en place d'un corps de contrôleurs, d'où mes réticences envers la SFE. Quand on est en situation de décider, de faire, d'agir, il est difficile de réaliser les bonnes actions, de savoir ce qu'on veut transformer.

En situation d'évaluation, je suis comme le bûcheron avec sa hache. Mais il faut aussi être là pour aider tous les acteurs du terrain qui agissent et qui sont parfois démunis. On ne verra pas cela si on fait de l'évaluation à plein temps. Or on a quand même besoin de connaître la réalité des choses.

### **Huguette FAGARD**

Toutes les décisions que prend un maire dans le cadre de la politique de la ville sont cohérentes, dans la logique de ce qu'il cherche. Et, généralement, c'est lui le plus fort, lui qui a le plus de poids. L'administration a plutôt tendance à se situer dans un système de suivi. Certains souhaitent que, sur le terrain, les choses soient rééquilibrées par rapport aux intérêts de la politique locale, de la politique nationale. L'évaluation présente donc un intérêt dans ce cas, à condition que le travail préalable exposé précédemment visant à mettre en place une démarche d'évaluation ait été réalisé. Il est vrai que j'aimerais pouvoir dire en tant qu'évaluateur qu'il vaut mieux arrêter, s'il a été fait un gros travail qui ne servira à rien.

**Jean-Pierre MERCIER**

La question qui se pose actuellement et qui a été débattue au séminaire d'Arc et Senans sur l'évaluation de la politique de la ville est de savoir s'il est nécessaire de connaître le contenu d'une politique publique pour réaliser une évaluation, où si on peut le faire en étant un expert « en méthodologie » sans avoir en préalable une bonne connaissance de la politique évaluée.

A l'étranger, notamment aux Etats-Unis, il existe des experts en évaluation. Seulement, le contexte institutionnel n'est pas le même en France. Le débat sur cette question est ouvert.

**Philippe DIEUDONNE**

Il existe certainement des cas où on a affaire à des méthodologues qui ne connaissent rien à la politique évaluée. Seulement, si l'on prend la politique de la ville, elle est tellement ambiguë que si tu ne la connais pas, tu ne peux pas découvrir ces ambiguïtés.

Ainsi, dans l'évaluation « transport public et insertion urbaine », je me suis aperçu au bout d'un certain temps que j'étais « à côté de la plaque » par rapport aux habitants et à d'autres choses qui figuraient dans l'appel à projet au niveau national ; elles avaient été complètement oubliées dans la mise en œuvre locale. Dans mon évaluation, je suis en train de ramer à contresens pour essayer de montrer qu'il y a eu ces oublis.

# ACTIVITES ET ORIENTATIONS DU RESEAU SUR L'EVALUATION DES POLITIQUES SUR LA VILLE

-----

**Jean-Yves BION et Jean-Pierre MERCIER**

Dans son intervention, en ouverture de la réunion du 14 décembre 2000, Michel Rousset, chef du département urbanisme du CERTU, indique qu'il est nécessaire que les CETE échangent et confrontent leur savoir, leurs méthodes de travail. Cela n'est pas toujours aisé mais, dans une période où l'ingénierie publique est interpellée, il est essentiel que ces engagements et ces savoir-faire soient clarifiés et mis en évidence. Il précise que depuis deux ans, le CERTU développe l'écoute avec les CETE afin de mettre en place des actions de qualification qui permettent une confrontation des savoirs favorisant une mise à niveau collective. En introduction de cette journée, construite autour du thème de l'évaluation, il insiste sur l'importance du travail en commun, de la recherche commune et de l'identification collective d'un réseau de savoir-faire.

## **I. QUELQUES CARACTERISTIQUES SUR LE RESEAU CETE/CERTU**

Le réseau a été mis en place en 2000 à l'initiative du groupe quartiers et habitat du département urbanisme du CERTU. Une première journée a été organisée à Lyon au CERTU en octobre 2000, en partenariat avec le CETE de l'Ouest qui assure le secrétariat du réseau et à l'issue d'une concertation avec les autres CETE. Quatre CETE étaient représentés à la première journée et cinq à la deuxième. Il s'agit des CETE de Lyon, Méditerranée, Sud-Ouest, Normandie-Centre et Ouest.

### **A. L'action du CERTU et des CETE**

Les réponses à un questionnaire (17 réponses) émises par les participants à la première réunion CETE / CERTU, le 17 octobre 2000, donnent une idée des pratiques d'évaluation et des savoir-faire au sein du réseau.

A la question sur la réalisation ou la participation à des travaux d'évaluation, les réponses sont les suivantes :

#### **1. Pour le CERTU**

- Bilan LOTI : ligne D du métro de Lyon ;
- Participation au guide de l'évaluation socio-économique des TCSP (projet CERTU) ;
- Schéma directeur des campus universitaires (COP / CERTU) ;
- Projet Banque Mondiale : projet de développement municipal en Côte-d'Ivoire ;
- Suivi Evaluation de quartiers populaires dans une ville africaine ;
- Suivi des études pour l'évaluation du CETE Méditerranée ;
- Evaluation de la qualité d'usage des équipements publics (COP).

## 2. Pour les CETE :

- Opération DSQ Nevers : OPAH centre Nevers ;
- Evaluation des sorties de contrat de Plan de Grasse, Apt , Digne-les-Bains, Cavailon (94-96) ;
- Evaluation ZFU l'Ariane (Nice), Le Vernet (Perpignan), Nîmes et Marseille ;
- Evaluation financière des Xème et XIème contrats de plan, contrat de ville XIème plan ;
- Bilan évaluation des contrats de ville Bastia, Ajaccio, Perpignan (94-98), Annonay, Aubenas ; participation à l'évaluation du contrat de ville de Châteauroux, contrat de ville de Macon ;
- Appels à projet « transport collectif insertion urbaine », « le GPU de Marseille » (en cours) ;
- PDALPD 01, 15, 21, 89, 63 ;
- FSL 07, 21 ;
- OPAH : 5 évaluations nationales et locales ;
- Observatoire des quartiers sensibles de Saône-et-Loire ;
- Recours aux associations dans les Hauts-de-Seine ;
- Evaluation du contrat de ville de St-Malo ;
- Evaluation du contrat de ville de Lorient/Lanester ;
- Evaluation du contrat de ville de Vannes.

On remarque que, le plus souvent, les travaux ont porté sur la politique de la ville. Mais des travaux d'évaluation ont aussi été réalisés sur d'autres politiques sectorielles relevant des prérogatives du ministère de l'équipement : la politique de l'habitat (PDALPD), l'aménagement urbain, l'introduction d'innovations techniques dans l'habitat.

### **B. Le profil des agents :**

La majorité des chargés d'études des CETE ont reçu une formation d'architecte (ou architecte-urbanistes, auxquels s'ajoutent quelques sociologues.

Plusieurs remarques ont été mentionnées par les participants, qui permettent notamment, d'exprimer deux constats :

- Le nombre réduit d'agents susceptibles de réaliser des prestations limite la capacité d'intervention des CETE ;
- Il existe un décalage entre l'approche théorique de l'évaluation et ce qui peut être fait compte tenu des contraintes du terrain.

Par ailleurs, l'évaluation est perçue comme étant un outil technocratique, notamment parce que, le plus souvent, les destinataires de la politique évaluée ne reçoivent pas d'information sur les résultats de l'évaluation ; ils ne s'approprient pas les travaux d'évaluation. Enfin, l'évaluation n'est pas utilisée pour alimenter le débat public, elle ne concourt pas à améliorer la démocratie.

## II. ORIENTATIONS ET ACTIVITES DU RESEAU EN 2001

L'enquête réalisée le 10 octobre contenait deux questions qui permettent de connaître les projets des participants, mais aussi leurs attentes d'information.

### A. Les projets

#### 1. Au CERTU

- Projet d'évaluation des incidences de la mise en œuvre de politiques d'aménagement et de déplacement sur l'étalement urbain ;
- Dans le projet « planification » il est prévu d'évaluer l'engagement des équipes CETE , sans en prévoir les modalités ;
- Poursuite des actions d'établissement de méthodes et d'outils, mise en œuvre sur divers types d'équipements ;
- Appel à projet national « transport et insertion urbaine ».

#### 2. Dans les CETE

- Poursuite d'une évaluation interne au CETE ;
- Contrats de villes 2000-2006 ;
- Contrats de villes et politiques locales de l'habitat (CPER) et d'agglomérations ;
- Dans le cadre du contrat de ville de l'agglomération Nantaise ;
- Evaluation des contrats de ville de la Loire ;
- Evaluation de l'article 7 de la loi de 1992 (partition des DDE) , évaluation de l'ADS ;
- Accompagnement des évaluations environnementales, des contrats d'agglomération et de pays et peut être.... le développement durable ;
- Assistance à la maîtrise d'ouvrage dans la mise en place d'une démarche d'évaluation des contrats de ville dans le Morbihan ;
- Assistance à la maîtrise d'ouvrage dans la mise en place d'une démarche d'évaluation du contrat de ville de St-Malo.

### B. Les attentes envers l'information

A la question sur les domaines ou les thèmes, sur lesquels les participants souhaiteraient être mieux informés, les réponses ont été les suivantes :

- Evaluation du volet territorial des contrats de plan Etat-région (contrat d'agglomération, contrat de pays), politiques territoriales (intercommunalité, pays, agglomérations) ;
- Evaluation des politiques urbaines (et pas seulement la politique de la ville) ;
- Quels outils ? Quelles démarches ? Tout ce qui fait état d'une mise en application de méthodes reproductibles et à destination de divers maîtres d'ouvrage ;
- Evaluation a priori, a posteriori ;
- Comment fait-on dans d'autres ministères (éducation, hôpitaux), dans le privé ? ;

- Evaluations régionales sur les programmes européens ;
- La participation des habitants, les contrats locaux de sécurité, les contrats éducatifs locaux ;
- Les évaluations dans les pays étrangers, les différentes méthodes d'évaluation ;
- Evaluation des politiques sociales ;
- Prise en compte du « développement durable ».

### **C. Le programme d'actions**

A partir de ces différentes demandes, un programme d'actions a été élaboré. Il se décline dans trois directions. D'une part la formation qualifiante (trois journées sont programmées pour 2001) qui doit nous permettre de participer à la réalisation des évaluations souhaitées par le ministère, mais aussi par la Communauté européenne. Chaque CETE peut en effet démarcher au niveau local auprès de commanditaires avec qui il a l'habitude de travailler. Mais il vaut mieux se constituer en réseau pour travailler aux autres niveaux de l'action publique.

La deuxième direction consisterait à engager une action de formation auprès des chargés d'études des DDE et DRE participant à des évaluations (notamment à des comités de pilotage), ou qui auront à en suivre. Cette action pourrait porter sur la formulation de la commande d'évaluation, la rédaction du cahier des charges.

Enfin, la troisième direction consisterait en la réalisation d'une action transversale sous forme de conférences et de formations destinées prioritairement aux agents du CERTU, tout en étant ouvert à ceux des CETE. Le mode d'action sera déterminé en tenant compte de pratiques existantes au CERTU et qui sont plus ou moins proches d'une démarche d'évaluation : expertise, analyse technico-économique, analyse de la valeur.

Après débat, il a été décidé d'organiser trois journées en 2001 en reprenant pour le choix des thèmes les orientations dégagées pour le 17 octobre et en intégrant les réponses aux questionnaires complétés au cours de cette journée. Il est souhaité que pour chaque journée un CETE prenne en charge la réalisation d'un ou plusieurs exposés abordant le thème retenu.

Certains indiquent qu'il faudra veiller, dans l'organisation des journées, à ne pas se focaliser sur l'évaluation de la politique de la ville. Le réseau a en effet pour objet l'ensemble des politiques publiques relevant des prérogatives du ministère de l'équipement mises en œuvre sur la ville.

Les trois thèmes retenus pour les 3 journées de 2001 :

1. Comment formuler une commande d'évaluation ?
2. L'analyse de la valeur : de la prise en compte des usagers à la concertation ;
3. L'évaluation d'une politique publique contractuelle, la question des objectifs et des indicateurs.