

L'évaluation des politiques publiques

La question des objectifs

*Compte rendu de la journée
du 12 mars 2002
du réseau évaluation Cete/Certu*

Cahier n°4

Certu

centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

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

Le Certu publie aussi les collections :

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

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

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

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

**L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
LA QUESTIONS DES OBJECTIFS**

Septembre 2002

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : CERTU		
Titre : L'évaluation des politiques publiques – La question des objectifs		
Sous-titre : Compte rendu de la journée du 12 mars 2002 du réseau évaluation CETE/CERTU <u>Cahier N°4</u>	Date d'achèvement : Septembre 2002	Langue : Français
Organisme auteur : CERTU	Rédacteurs : Jean-Pierre Mercier (CETE de l'Ouest)	Relecteur assurance qualité : Jean-Yves Bion (CERTU)
Ce quatrième cahier aborde la question des objectifs. En effet, l'évaluation, qui se veut une approche outillée et pertinente des politiques publiques, ne peut faire l'impasse sur ce sujet : • pour être efficace, elle doit se fixer des objectifs ; • une partie importante de la démarche d'évaluation consiste à identifier les objectifs de la politique publique examinée, en vue d'en évaluer l'atteinte. Patrick Moquay nous indique, que si l'administration américaine inscrit couramment son action dans des programmes, cette pratique n'est pas courante dans l'administration française qui raisonne plutôt en terme de politiques publiques, élaborées le plus souvent par des politologues. Il montre ensuite, comment les modalités de l'action publique se transforment et comment on passe de la territorialisation des politiques sectorielles de l'Etat, à la mise en place partenariale de politiques locales contractuelles. Jean-Yves Bion considère, que si la formalisation d'objectifs univoques, dont on peut mesurer l'atteinte, permet de rationaliser la démarche d'évaluation, elle reste un exercice très formel quand on le pousse trop avant. Les politiques publiques ne sont, en effet, ni rationnelles, ni univoques. Leur mise en œuvre dépend de nombreux acteurs, qui n'adhèrent que partiellement aux objectifs généraux et qui tiennent à conserver un minimum de marges de manœuvre. C'est pourquoi, la comparaison entre les résultats et les objectifs (<u>mesure de l'efficacité</u>), ou le rapprochement diagnostic de situation /objectifs de la politique (<u>mesure de la pertinence</u>), peuvent être des exercices périlleux. Néanmoins, la définition des objectifs de l'évaluation, en concertation avec les différentes parties prenantes, est certainement une condition du succès de la démarche. Jacques Horaist, à travers son expérience de l'évaluation du contrat de plan état-région Nord Pas de Calais, pense qu'une évaluation efficace est celle qui fait avancer le référentiel ; c'est à dire, qui développe une culture commune sur un problème social donné. Il considère, que plus que le degré d'atteinte des objectifs chiffrés, c'est la pertinence d'un modèle d'action, « une théorie d'action », que l'on vérifie à travers un exercice d'évaluation. Enfin, Pierre Suchet montre, à travers l'exemple de l'évaluation des contrats de ville de l'agglomération lyonnaise, comment la notion d'objectif, quoique difficile à aborder, est quelque chose qui donne du sens à l'action. Elle peut être traitée à travers les « fiches d'actions » ou en fixant des objectifs aux politiques de peuplement et de logement social. Toutefois, la complexité des situations ne permet pas, le plus souvent, de voir s'ils ont été atteints ; on se limite alors à un constat de la situation.		
Mots clés : évaluation - politiques publiques - objectifs	Diffusion : membres du groupe de travail et du réseau	
Nombre de pages : 63	Confidentialité : non	Bibliographie : non

SOMMAIRE

INTRODUCTION par Jean-Yves BION , directeur d'études au CERTU	p 5
QU'EST-CE Q'UNE POLITIQUE PUBLIQUE? par Patrick MOQUAY, politologue et maître de conférences à l'ENGREF ¹	p 7
LA QUESTION DES OBJECTIFS par Jean-Yves BION, directeur d'études au CERTU	p 23
LA DÉTERMINATION DU PROCESSUS ET DES OBJECTIFS D'ÉVALUATION DU CONTRAT DE PLAN DU NORD-PAS DE CALAIS par Jacques HORAIST, conseiller à la Chambre régionale des Comptes Rhône-Alpes	p 39
LA DÉTERMINATION DES OBJECTIFS DANS L'ÉVALUATION DU CONTRAT DE VILLE DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE par Pierre SUCHET, chef du service Développement social urbain de la Communauté urbaine de Lyon	p 49
CONCLUSION par Jean-Yves BION, directeur d'études au CERTU	p 63

¹ L'ENGREF est l'École nationale de génie rurale, des eaux et forêts.

INTRODUCTION

par Jean-Yves Bion, directeur d'études au Certu

Le management par objectif ? N'est-ce pas le rôle du manager, que de se fixer des objectifs et d'en fixer aux autres, pour améliorer l'efficacité de l'organisation ?

La pédagogie par objectifs ? N'est-ce pas la condition de tout apprentissage, de toute progression, que de formuler des objectifs, pour ensuite pouvoir en mesurer l'atteinte ?

Dans divers domaines d'interventions, on se forme et on a pris l'habitude de formuler des objectifs. En est-il de même dans celui de l'évaluation des politiques publiques ?

Fixer des objectifs aux politiques publiques ? N'est-ce pas un exercice difficile et non dépourvu d'ambiguïtés, mais aussi un indispensable préalable à l'évaluation ?

Mais est-il si facile de les définir ?

En effet, si les programmes des pays anglo-saxons fixent en général de manière explicite les objectifs à atteindre, en France, les politiques publiques ne font souvent état que des ressources et des procédures à mettre en place, d'intentions vagues, d'orientations aussi généreuses que générales. Il est question d'objectifs explicites, d'objectifs implicites, d'orientations générales, d'intentions vagues, de buts avoués, d'objectifs communs, d'objectifs spécifiques des uns et des autres ?

En ce qui concerne l'évaluation de ces politiques, les protagonistes arrivent à s'accorder sur des objectifs communs, mais en poursuivre aussi d'autres qui leur sont propres et parfois même divergents.

Devant la difficulté rencontrée pour les définir, des évaluateurs américains ont proposé de mettre en œuvre une démarche qui les en affranchisse : il s'agit de la « goal free évaluation » ; mais cette tentative a fait long feu.

Malgré le flou qui entoure la notion d'objectif, ceux-ci constituent donc un référent pratiquement incontournable de la démarche d'évaluation.

En France, l'existence d'objectifs clairs poursuivis par une politique publique et son évaluation, est considérée comme une condition essentielle d'une évaluation de qualité :

- le décret du Premier ministre du 18 novembre 1998, fixe comme objectif à l'évaluation d'une politique publique, l'appréciation de l'efficacité de cette politique, en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ;
- la circulaire du 13 novembre 2000, du Ministre délégué à la ville, insiste sur la nécessité de disposer d'une définition claire des objectifs poursuivis par les programmes, pour réaliser une évaluation des résultats et des effets.

La presse s'est fait récemment l'écho d'un rapport de la Cour des Comptes sur la politique de la ville, qui regrettait l'absence de définition d'objectifs, ce qui rendait difficile son évaluation.

UN BLÂME POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

La Cour des comptes dénonce l'absence totale d'évaluation.

Par Tonino SERAFINI - Liberation le mardi 26 février 2002

Dans son principe, la politique de la ville fait l'unanimité : personne ne conteste la nécessité de réhabiliter des quartiers longtemps livrés à eux-mêmes. Il est également admis que les habitants de ces quartiers ont besoin d'aides spécifiques pour accéder à l'emploi ou pour améliorer les résultats scolaires des écoliers. Mais cette politique de la ville, inaugurée il y a vingt ans par un gouvernement socialiste, souffre d'une absence quasi totale d'évaluation dénoncée par la Cour des comptes dans un rapport sévère, publié hier.

Dans les quartiers concernés par les opérations de renouvellement urbain, dans les zones d'éducation prioritaires, dans les zones urbaines sensibles, il n'existe quasiment pas d'instruments de mesure pour vérifier l'impact des actions entreprises. On ne sait pas si le taux de chômage a baissé, si le niveau des enfants est en progrès, si l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie a eu un impact réel sur la mixité sociale. **Les objectifs de la politique de la ville sont «insuffisamment précis», note le rapport, et ce flou rend difficile la mise en place de systèmes d'évaluation.** La politique de la ville ressemble à un millefeuille, avec un empilement de dispositifs et de zonages rendant peu lisibles les choix stratégiques en faveur des quartiers défavorisés (4,5 millions d'habitants).

La Cour va jusqu'à dire que la multiplication des domaines concernés par la politique de la ville (urbanisme, emploi, éducation, sécurité, économie, culture) nuit à la lisibilité des politiques publiques. Mais là, la critique semble sévère, tant il est vrai que les quartiers visés sont confrontés à des difficultés de toutes sortes. **En tout état de cause, les rapporteurs jugent indispensable de définir «des objectifs concrets assortis de calendriers d'actions et de résultats».** Sans cela, des constats sur le terrain pourraient donner une impression d'échec, parfois non fondée.

La Cour fonde ces conclusions sur une enquête dans les sept sites historiques de la politique de la ville : Roubaix-Tourcoing, Val Fourré, Vaulx-en-Velin, Grigny-la-Grande-Borne, quartiers nord de Marseille, Vénissieux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Elle a constaté *«des résultats positifs [...] en matière de renouvellement urbain»*.

En revanche, la population de ces quartiers *«reste dans une situation sensiblement plus défavorable que celle de la moyenne nationale»*. Néanmoins, la Cour admet qu'en l'absence d'éléments d'information tangibles, on ne peut pas *«savoir si l'évolution aurait été plus défavorable sans cette politique»*. Le rapport note aussi un paradoxe: cette politique a permis *«l'amélioration de situations individuelles»*, mais cela se traduit en général par le déménagement des intéressés vers des quartiers plus favorisés et par leur remplacement par des personnes en grande difficulté.

Sans vouloir être trop rationalisateur, et tout en restant raisonnable, nous avons essayé, au cours de la journée dont nous rendons compte dans ces actes, de dégager des pistes permettant de formaliser une démarche visant à rendre une politique publique évaluable et à favoriser l'élaboration des objectifs d'une évaluation.

QU'EST-CE Q'UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?

par Patrick MOQUAY, politologue et maître de conférences à l'ENGREF

De manière à introduire les débats de la journée, relatifs à la question de la prise en compte des objectifs dans l'évaluation des politiques publiques, cette intervention vise à retracer les grandes caractéristiques de l'action publique contemporaine. Il s'agira dans un premier temps de revenir sur la définition des politiques publiques et de présenter les principes généraux de leur analyse. Dans un second temps, je traiterai de la complexité croissante de l'action publique, en en soulignant les formes et les fondements, avant de conclure en revenant sur la question des objectifs.

1 - DÉFINITION ET ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Par rapport à d'autres analyses portant sur l'action publique, par exemple l'approche juridique et institutionnelle qui décrira les formes organisationnelles et les règles de fonctionnement de l'appareil de gouvernement, l'approche par les politiques publiques aborde l'activité politique par ses produits : les actes posés et les changements induits. Cette attention aux produits et aux effets de l'action induit une préoccupation naturelle pour l'évaluation.

De manière classique, on peut tenter de poser une définition générique des politiques publiques. La contribution de J.C. Thoenig dans le *Traité de science politique* définit une politique publique comme "un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales"². Le trait principal est donc qu'il ne s'agit pas d'une action isolée, mais d'un ensemble d'actions coordonnées, délibérées, décidées et menées par un acteur public. Une mesure isolée ne fait pas une politique... Mais on décrira comme politique publique un ensemble cohérent de mesures.

Il faut dès lors s'entendre sur les critères de cohérence qui permettent de fonder l'unité de la politique publique analyser. Un premier critère s'appuie sur le découpage canonique des secteurs d'intervention, recoupant l'organisation des administrations. Il y aurait ainsi une politique agricole, ou une politique industrielle, ou une politique de sécurité, parce qu'il y a autant de ministères ou d'administrations dont l'activité est spécialisée et (du moins peut-on le postuler) conçue globalement (donc coordonnée à l'intérieur de chacun des secteurs).

Cette vision, trop empreinte de formalisme et respectueuse des découpages administratifs, paraît largement irréaliste. Un second critère a donc été utilisé, qui découle du

² Jean-Claude THOENIG (1985), "L'analyse des politiques publiques", in Madeleine GRAWITZ et Jean LECA, *Traité de science politique*, tome 4, Paris, PUF, p. 6.

repérage de systèmes d'action, c'est-à-dire d'ensembles d'acteurs en relation de pouvoir et d'échange. A chaque système d'action correspondrait un ensemble coordonné de mesures, constituant une politique publique. La politique agricole, dans ce cas, ne se définit pas par le fait qu'elle émane des services du ministère chargé de l'agriculture, mais qu'elle est produite par un ensemble d'acteurs sectoriels, administratifs et syndicaux, qui s'efforcent collectivement de réguler les activités agricoles. Dans la mesure, cependant, où ces acteurs sont amenés à poursuivre des intérêts potentiellement contradictoires, le fait qu'ils soient en relation est encore insuffisant pour présumer la cohérence des mesures édictées.

C'est pourquoi un troisième critère est énoncé, en particulier par des analystes français des politiques publiques³, autour de l'identification d'un cadre général d'action, partagé par les acteurs concernés. Ces approches dites cognitives vont s'attacher à la structure de sens qui donne leur cohérence aux mesures mises en œuvre, en reliant les instruments utilisés, les valeurs fondant l'action et les objectifs poursuivis. Pour que l'on puisse parler de politique publique, il faudrait donc qu'un ensemble de mesures soient mises en œuvre par une coalition d'acteurs qui partage certains principes fondant l'action, notamment une vision du secteur régulé, des problèmes à traiter et des modifications escomptées.

Pour autant, il faut garder à l'esprit qu'une politique publique est avant tout une catégorie analytique. Il est douteux de considérer qu'une politique publique existe par elle-même ou en elle-même. Elle résulte toujours d'un processus de construction (ou plutôt de reconstruction), par lequel des acteurs donnent une cohérence à un ensemble d'actions. **De ce fait, une politique publique est autant le fruit du travail de construction de son objet par l'analyste que le produit de l'action des acteurs politiques (au sens large, c'est-à-dire incluant l'ensemble des acteurs amenés à contribuer à la mise en œuvre de l'action).**⁴

11 - Deux visions de l'action publique

Une autre manière d'éclairer ce que l'on entend par politique publique est de comparer deux niveaux traditionnels d'agrégation et d'organisation des mesures mises en œuvre. En matière d'évaluation, on distingue ainsi, contrairement à la définition citée plus haut, les programmes d'action des politiques publiques.

L'attention portée aux programmes d'action renvoie notamment à la tradition administrative et analytique américaine. Par programme, on désigne aux Etats-Unis (ainsi qu'au Canada) une séquence d'action limitée dans le temps, définies précisément dans ses moyens et ses objectifs opératoires. Des exemples européens de ce type d'organisation de l'action publique sont fournis par les "programmes d'initiative communautaire" de l'Union

³ Notamment Bruno JOBERT et Pierre MULLER (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF. Voir plus récemment le dossier coordonné par Pierre MULLER et Yves SUREL, "Les approches cognitives des politiques publiques", *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2.

⁴ Pierre MULLER et Yves SUREL (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Européennes, tels que les programmes Urban (pour la politique de la ville), Interreg (pour la coopération interrégionale) ou Leader (pour le développement rural). **L'attention portée aux programmes induit une analyse centrée essentiellement sur le moment instrumental de la politique, c'est-à-dire les instruments utilisés et leur mise en œuvre.** L'évaluation de programme va ainsi s'attacher au couple objectifs / moyens et éventuellement aux impacts de l'action.

Par contraste, l'approche française de l'action publique se centre sur les politiques menées, c'est-à-dire des ensembles complexes de programmes, de procédures et de régulations concourant à un même objectif général. Il s'agit d'adopter une vue plus englobante, censée prendre les actions menées dans leur ensemble, et non pas par un découpage préétabli. Cette approche induit une plus grande attention au caractère normatif de l'action publique, c'est-à-dire aux principes et aux normes de référence mobilisés, mais rend plus difficile l'analyse empirique des actions menées. Dans cette perspective, l'évaluation de politique va se focaliser sur la mise en scène des problèmes par les acteurs publics, les jeux d'acteurs qui président à la conception et à la mise en œuvre de l'action et les valeurs mobilisées à cette occasion.

12 - Analyser les politiques publiques

Pour compléter cette première approche des politiques publiques, on peut revenir sur quelques principes d'analyse. En premier lieu, l'analyse des politiques publiques doit s'attacher à décortiquer le déroulement de l'action menée, donc les composantes de l'action publique : acteurs concernés (et leur degré de responsabilité ou d'engagement), instruments d'action mobilisés (réglementation, finances, structures organisationnelles, incitations diverses, etc), actions réalisées...

Mais l'analyste doit également prendre en compte la genèse sociale des politiques publiques, c'est-à-dire les forces qui s'y manifestent, le contexte dans lequel elles se situent et la dynamique qui en résulte. Pierre Muller suggère ainsi de " saisir les politiques publiques comme un processus de médiation sociale, dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale. "⁵

Cette analyse s'appuie sur une conceptualisation a priori du mode d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, qu'il est utile de mettre à jour et de discuter.

121 - Le modèle séquentiel des politiques publiques

La plupart des analyses de politiques publiques font référence, fut-ce pour le critiquer, à un modèle séquentiel selon lequel une politique publique traverse une série d'étapes. Diverses présentations de ce modèle existent, qui diffèrent sur le nombre et l'intitulé des différentes séquences, mais se rejoignent sur la logique d'ensemble. On distingue

⁵ Pierre MULLER (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, p. 24.

généralement cinq séquences, qui seront ici présentées d'une manière quelque peu caricaturale, comme le modèle d'une action publique idéale (pour certains du moins).

1/ La première séquence est celle de la définition du problème et de son inscription sur l'agenda politique. Il s'agit de fonder l'action future, en en soulignant le besoin et en s'accordant sur la nécessité et la légitimité d'une intervention publique.

2/ La seconde séquence recouvre l'analyse des alternatives de résolution du problème mis en évidence précédemment. Il s'agit de faire le point sur solutions mises en œuvre ou proposées par ailleurs, d'identifier leurs coûts et leurs mérites respectifs, de vérifier la disponibilité des instruments envisagés et la faisabilité de l'action.

3/ La troisième séquence est la décision (ou plus précisément le processus de décision), c'est-à-dire le choix effectué entre les différentes solutions envisagées, ainsi que la détermination des moyens qui seront consacrés à l'action et des modalités de sa mise en œuvre.

4/ La quatrième séquence, à laquelle on n'a accordé de l'intérêt que tardivement, notamment sous l'influence de Michel Crozier et du Centre de sociologie des organisations, est la mise en œuvre de la politique. Cette mise en œuvre est l'occasion d'ajustements ou de réorientations, face aux difficultés rencontrées mais aussi du fait des intérêts propres des organismes impliqués dans l'action.

5/ Enfin, la cinquième séquence serait celle de l'évaluation finale de l'action menée, d'où l'éventuelle reconduction, la réforme ou l'abandon de la politique. Notons tout de suite que cette évaluation n'est pas systématiquement formalisée, même si l'on peut considérer qu'elle a toujours lieu : les acteurs concernés par la politique ne manquent pas, en effet, de se construire une opinion sur son intérêt.

122 - L'approche réaliste des politiques publiques

Le modèle séquentiel qui vient d'être rappelé est utile à l'analyse, en ce qu'il permet de s'interroger sur les processus traversés par la politique publique étudiée et sur les modalités d'élaboration et de modification de cette politique. Pour autant, il ne peut être considéré comme un modèle réaliste du déroulement concret de la conception et de la mise en œuvre d'une politique. Dans les faits, les séquences sont rarement respectées et le caractère rationnel du processus ne peut être parfaitement abouti. On peut souligner quelques dimensions qui doivent être prises en compte pour fonder une approche réaliste des politiques publiques.⁶

Ainsi, l'analyse des alternatives n'est jamais parfaitement réalisée. Dans la pratique, les personnes en charge d'élaborer une politique publique n'ont ni les moyens, ni généralement l'envie, de rechercher l'ensemble des solutions envisageables. Elles ne disposent que d'une information partielle : des solutions existent, dont elles n'ont pas connaissance et qu'elles ne se donnent pas les moyens d'identifier. D'une manière générale, l'information est coûteuse et l'on ne dispose donc jamais d'une information exhaustive. De

⁶ Yves MÉNY et Jean-Claude THOENIG (1990), *Politiques publiques*, Paris, PUF (notamment les chapitres 4 et 5 consacrés à l'émergence des problèmes publics et à la décision publique). Voir également le manuel précité de Pierre MULLER et Yves SUREL.

plus, les acteurs concernés ne sont pas exempts de préférences a priori, conscientes ou non, qui les amènent à écarter certaines hypothèses ou à privilégier certaines solutions, en fonction de leurs schémas habituels de pensée ou de pratiques professionnelles stabilisées.

Cet ensemble d'obstacles à une analyse de toutes les solutions disponibles renvoie au concept de rationalité limitée : la décision est certes rationnelle, mais cette rationalité s'exerce dans un cadre contraint par l'information disponible et acceptable. La solution retenue n'est pas rationnelle dans l'absolu, mais eu égard aux conditions de choix dans lesquelles se trouvait l'acteur. Ces considérations recoupent les observations de la psychologie sociale, selon lesquelles l'individu en situation de choix s'arrête à la première solution satisfaisante, plutôt que de continuer à balayer des hypothèses dans un travail qui pourrait ne jamais connaître de fin !

Enfin, le caractère séquentiel du processus d'élaboration des politiques publiques peut lui-même être critiqué. L'ordre des séquences est souvent modifié par rapport au modèle présenté ci-dessus. Ainsi, il arrive que l'on définisse un problème après avoir identifié une solution : c'est le cas lorsque des acteurs reformulent leur vision de la situation pour justifier subitement la mise en œuvre d'une action qu'ils souhaitent réaliser (pour imiter un collègue ou par simple effet de mode). Parfois, la décision est prise avant même que l'on ait comparé les mérites respectifs de différentes alternatives ; cette comparaison, si elle est finalement effectuée, ne sert alors qu'à justifier après coup une décision arrêtée. Dans bien des cas, plutôt qu'une séquence ordonnée, on peut mettre en évidence des activités parallèles de préparation de la politique : des diagnostics sont réalisés pour souligner l'urgence d'agir en même temps que des solutions sont formulées par certains spécialistes et que des savoir-faire nouveaux se diffusent chez les acteurs concernés.

Le modèle séquentiel, dans ces conditions, est utile comme point de référence et d'appui pour l'analyse ; mais il ne saurait être pris comme une représentation réaliste du processus suivi par une politique publique. J'ajouterai qu'il est trop éloigné des modes de fonctionnement des acteurs pour même passer pour un idéal. Les politiques publiques ne sont pas une pure machine cybernétique, mais donnent prise à une multitude de jeux entre acteurs intéressés.

2 - LA COMPLEXITÉ CROISSANTE DE L'ACTION PUBLIQUE

Les vingt dernières années ont été le théâtre de changements majeurs dans l'action publique, qui ont profondément modifié les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Alors même que l'analyse des politiques publiques mettait en évidence leur complexité intrinsèque, celle-ci se voyait décuplée par la multiplication des intervenants, sous l'effet de mutations institutionnelles et idéologiques. De manière schématique, on peut considérer que l'on est passé de l'action unilatérale de l'État à un système d'action publique complexe. Ainsi, la décentralisation a multiplié les autorités susceptibles de conduire des politiques publiques, en se prévalant de légitimités comparables. Cet accroissement des sources d'autorité publique oblige à des formes nouvelles de coordination, d'où l'appel au partenariat et à la contractualisation de l'action publique.

Certes, cette pluralité des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas nouvelle. Comme l'ont montré les travaux de sociologie des organisations, la centralisation laissait déjà place dans les années 1960 ou 1970 à des formes de négociation discrète entre le centre et la périphérie, notamment autour du personnage central que constituait le préfet de département. Le modèle notabiliaire, ainsi, s'appuyait sur une "régulation croisée" entre l'administration et les élus locaux, qui permettait déjà de parler de "jacobinisme apprivoisé". Le bel ordonnancement de l'administration territoriale de la République, avec ses filières administrative et politico-élective distinctes et hiérarchiquement organisées (de droit pour les administrations, de fait pour les collectivités) laisse place à toute une série de négociations, de médiations, de courts-circuits ou de contournements, qui viennent déjouer les textes et rendre plus labiles les processus de décision. La complexité du système décisionnel n'est donc pas récente. Mais elle a été renforcée dans les années 1980 par une série de réformes ou d'évolutions porteuses de nouveaux référents pour l'action publique.

21 - Le contexte institutionnel et idéologique

Pour résumer, les années 1980 sont à la fois les années de la décentralisation et celles de la vague néo-libérale qui a marqué les États occidentaux. La combinaison de ces deux mouvements induit un émiettement de la décision publique, donc une certaine opacité de l'action publique. Même si ses manifestations et ses effets restaient largement imprévisibles, cette complexité de l'action publique a été pour partie voulue ou impulsée, au nom de nouvelles conceptions de l'intervention publique.

Élaborée par des économistes anglo-saxons dans les années 1960 puis progressivement diffusée dans les milieux intellectuels, la vague néo-libérale a été portée par la crise économique consécutive au choc pétrolier de 1973. Le constat de l'inefficacité (toujours relative) des politiques étatiques face à la crise et à l'inexorable augmentation du chômage a alimenté la critique de l'État et remis en cause les pratiques interventionnistes d'inspiration keynésienne. La dénonciation de l'État a conduit à une limitation de ses pouvoirs d'encadrement des activités, au profit d'une revalorisation de l'initiative privée. La dynamique de déréglementation néo-libérale s'est manifestée dans tous les pays occidentaux, y compris sous des gouvernements de gauche – comme les gouvernements socialistes en France⁷.

La critique de l'État a également trouvé un exutoire dans la célébration des formes de régulation de proximité. L'interconnaissance des acteurs locaux, leur connaissance des réalités de terrain, leur sens pratique étaient opposés à l'éloignement des centres de décision étatiques et à leur caractère bureaucratique. La décentralisation permettait ainsi d'espérer une réponse plus adaptée à la crise économique, tout en déchargeant l'État de responsabilités de plus en plus difficiles à assumer. Dans le cas français, cette décentralisation s'est faite sans remodeler les collectivités locales, mais en officialisant le niveau régional. En donnant des moyens accrus et des champs d'intervention reconnus aux

⁷ Bruno JOBERT, dir. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

collectivités, la réforme a libéré les énergies des acteurs institutionnels locaux – en premier lieu les exécutifs régionaux, départementaux et des grandes villes – et conduit à l’affirmation de véritables politiques locales.

Par la suite, l’accélération de la construction européenne (Acte unique, mise en place du marché unique, création de l’Union européenne et de l’euro...) a introduit un échelon politique supplémentaire dans l’élaboration des politiques publiques. Qui plus est, la construction européenne est venue renforcer les changements institutionnels et idéologiques en cours. L’Europe s’est faite porteuse des valeurs idéologiques dominantes, prônant certes une organisation des marchés mais impulsant sous couvert d’uniformisation un mouvement de démantèlement des régulations nationales, d’inspiration largement néo-libérale. En complément, le renforcement de la politique régionale européenne est venu conforter les initiatives locales et régionales. D’une certaine manière, l’union européenne s’appuie à l’occasion sur les collectivités locales pour s’affirmer face aux autorités nationales.

Ce mouvement de renforcement des interventions européennes s’inscrit lui-même dans une dynamique plus large d’ouverture des frontières et d’accroissement des échanges (commerciaux) entre les nations. Ce mouvement de mondialisation crée des contraintes nouvelles à l’intervention des autorités publiques, soit sous l’effet d’engagements juridiques (liés aux grands accords commerciaux), soit sous l’effet de mécanismes de marché (les gouvernants intégrant par anticipation les réactions des acteurs économiques dans leurs décisions). La mondialisation induit ainsi une présence plus forte des intérêts économiques privés (notamment financiers) dans les processus de décision.

Dernier élément de contexte, largement indépendant des précédents, la recomposition des territoires a été impulsée par l’État pour adapter le cadre institutionnel de l’action locale après la décentralisation⁸. Venant en quelque sorte compenser l’émiettement des autorités locales, le renforcement de l’intercommunalité (lois ATR de 1992 puis Chevènement de 1999) et la mise en place des pays (lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999) mettent en place de nouveaux échelons d’élaboration ou de mise en cohérence de l’action publique, sans supprimer les institutions existantes.

22 - La multiplication des intervenants

L’ensemble de ces évolutions a pour effet de diversifier les parties prenantes des processus d’élaboration et de mise en œuvre de l’action publique, et par conséquent d’accroître la complexité des processus de décision tout en obérant l’autonomie respective des différents acteurs.

La multiplicité des intervenants se marque tout d’abord dans la diversité des autorités publiques. L’unité de l’État, qui n’était certes qu’une vue théorique tant les divers corps administratifs peuvent être porteurs d’intérêts divergents, se voit contestée par de multiples démembrements. L’État, ainsi, abandonne certaines de ses prérogatives à des autorités

⁸ Marc GUÉRIN et Patrick MOQUAY (2002), “ Intercommunalité, pays : les recompositions territoriales ”, in Philippe PERRIER-CORNET, *A qui appartient l’espace rural ?*, La Tour d’Aigues, Éditions de l’Aube.

administratives indépendantes ou à d'autres corps publics tels que les collectivités locales. La décentralisation, d'ailleurs, n'a fait qu'entériner la montée en puissance des villes, qui s'affirmait dès les années 1960. L'autonomie acquise dès la décentralisation par les départements et les régions peut s'accompagner dans les prochaines années par un mouvement d'affirmation des structures intercommunales, voire de certains pays, disposant désormais de moyens (financiers, humains, techniques) à la hauteur des ambitions locales.

En marge de cette diversité d'autorités publiques, la prise en compte des intervenants privés vient également accroître le cercle des participants à la décision publique. L'influence des acteurs privés peut être tout d'abord informelle, comme on l'a signalé en soulignant l'anticipation de leurs réactions par les décideurs publics. Aux États-Unis, par exemple, le poids des entreprises dans les ressources des collectivités locales leur donne un réel droit de regard sur les choix municipaux ; tel n'est pas encore le cas en France, même si les élus sont de plus en plus soucieux des intérêts des entreprises implantés sur leur territoire. De manière croissante, on tend à formaliser la relation entre les entreprises et les acteurs publics, en mettant en place certains dispositifs d'expression des acteurs privés (au-delà, d'ailleurs, des seuls acteurs économiques liés à l'entreprise). Tel est le rôle des conseils de développement au sein des pays et des agglomérations. Ici ou là, les élus poussent à la création de clubs d'entreprises, qui permettront d'associer les chefs d'entreprises à la réflexion sur les orientations de développement et à l'accueil de nouvelles activités. Ailleurs, le secteur associatif est mobilisé pour définir ou mettre en œuvre les actions. L'État y a lui-même fortement recours, notamment pour ce qui concerne les affaires sociales ou l'environnement.

Cette multiplication des intervenants est à la fois une cause et un effet de la complexité des politiques publiques. Elle induit des processus de décision plus longs, car ils supposent la conciliation d'intérêts pour partie divergents. Mais elle traduit également une prise de conscience de la complexité même des phénomènes sociaux (ou naturels, d'ailleurs) sur lesquels on veut agir. Elle répond à la prise de conscience des interdépendances multiples auquel tout décideur est confronté : interdépendances entre phénomènes, interdépendances entre acteurs (notamment dans le cas, extrêmement fréquent, où le concours des intérêts privés est nécessaire à la réussite de l'action publique)⁹. L'enchevêtrement des actions rend difficile, voire impossible, la délimitation de domaines de compétences étanches. Les effets d'entraînement entre secteurs (par exemple entre services publics et logement, ou entre entreprises industrielles locales et commerces de proximité) appellent une conception intégrée des politiques publiques. Toutes ces interdépendances exigent la recherche de modalités de coordination entre acteurs.¹⁰

23 - Les modes d'intervention et leurs principes de référence

L'évolution de l'action publique que l'on vient de retracer trouve sa justification dans quelques principes de référence, qui se déclinent en des modes d'intervention.

⁹ Yannis PAPADOPOULOS (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

¹⁰ Patrice DURAN (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Le premier principe est celui de l'État "situé", qui marque une conception de l'État comme étant un acteur parmi d'autres, et non pas une institution suprême ordonnant l'ensemble des activités sur son territoire. L'État a certes des responsabilités propres, mais il les exerce parmi d'autres acteurs, en interaction avec eux. Dans cette vision, les intérêts qu'il défend ne sont plus par essence supérieurs aux intérêts portés par les autres intervenants.

Un second principe est celui de subsidiarité, qui prône que l'action doit être de la responsabilité du niveau institutionnel le plus proche de la base, à efficacité égale. Dans la vision subsidiaire, on ne fait appel à un niveau supérieur (région, État, Europe...) que lorsque le niveau inférieur n'est plus en mesure de traiter le problème considéré. Ce principe introduit une rupture considérable par rapport à la tradition politique française. Dans cette tradition "républicaine", la souveraineté est détenue collectivement par le peuple et s'incarne directement au niveau de la nation, donc de l'État. Pour la pensée subsidiaire, c'est l'individu qui est premier, et l'État n'est que l'agrégation (ultérieure) des volontés individuelles, au même titre qu'une association, une commune, une entreprise ou une région...

Troisième principe, le principe contractuel, qui vient régler les rapports entre ces différents corps constitués que sont les participants à l'action publique. Ce principe pose, d'une manière certes contestable et largement fictive, que les différents partenaires sont a priori égaux, de légitimité équivalente, et que l'action collective doit résulter de leur accord sur quelques objectifs fondamentaux et sur les moyens de les atteindre. Il illustre très clairement le statut de l'État "situé", partenaire parmi d'autres d'une négociation débouchant sur un contrat d'intervention. On peut s'attarder un peu sur la mise en œuvre de ce principe contractuel, qui a donné lieu en France à la mise en place de multiples "politiques contractuelles".

Ces politiques contractuelles sont tout d'abord un modèle de règlement des relations entre collectivités, ce qui suppose qu'elles disposent d'une autonomie reconnue. Ce mode d'organisation des relations a émergé dès les années 1970, sous l'impulsion de la DATAR, pour formaliser des accords entre l'État et des collectivités locales. C'est l'époque des premiers contrats de pays (1975) et de leurs multiples déclinaisons (contrats de villes moyennes, etc.). Le recours au contrat a été entériné par la décentralisation, qui affirmait précisément l'autonomie (relative) des collectivités locales vis-à-vis de l'État. Les contrats de plan Etat-Régions ont ainsi accompagné la réforme de la planification, avant d'en tenir lieu. De multiples conventions sont venues prolonger cette forme d'accord entre l'État et d'autres acteurs publics. La formule a ainsi été étendue à de grandes entreprises publiques, avec lesquelles l'État souhaitait définir des orientations pour agir. Les collectivités locales elles-mêmes se sont coulées dans ce moule, en proposant de multiples contrats entre structures intercommunales et départements ou régions. Enfin, le principe contractuel s'est généralisé, par la signature d'accords liant un ensemble d'acteurs de statut divers partageant des objectifs communs, exprimés notamment sous l'appellation de "chartes".

Ces diverses pratiques contractuelles font appel à deux registres de sens. D'une part, elles évoquent l'efficacité pratique de l'engagement, à l'image du contrat qui lie fermement deux partenaires privés, les engageant juridiquement à réaliser l'objet du contrat. Cette force juridique est cependant loin d'être garantie dans le cas des politiques contractuelles

examinées ici, dont il n'est pas établi qu'elles entraînent réellement une obligation de faire. D'autre part, ces pratiques contractuelles font référence à la charge symbolique du contrat, qui évoque aussi bien le contrat social à la Rousseau que l'engagement moral (le serment) entre des compagnons (ou des conjurés !). Ainsi, le contrat fait appel à la symbolique de l'engagement solennel, par l'adhésion des signataires à son contenu. Il affiche également une égalité symbolique entre partenaires – pure fiction, s'agissant d'acteurs de statut différents ou de collectivités de poids très inégal. Au total, le contrat a, dans le domaine des politiques publiques, un statut ambigu, mais il exprime très exactement l'évolution récente de l'action publique vers un partenariat compensant l'éclatement des responsabilités.

Ces nouvelles conceptions de l'action publique vont justifier la montée des préoccupations d'évaluation. Celle-ci apparaît en effet comme le corollaire des modes d'interventions caractéristiques des politiques publiques contemporaines. Dès lors qu'aucun acteur n'est en mesure de maîtriser à lui seul l'action publique, l'information sur l'action publique devient un enjeu fort. Les différents acteurs doivent être en mesure de justifier leurs interventions vis-à-vis de leurs mandants ou de leurs partenaires, et de disposer à leur tour d'informations sur les actions menées par ces derniers. L'évaluation doit ainsi permettre de disposer d'une information reconnue et partageable (donc formalisée et normalisée, au moins dans une certaine mesure). Elle va servir aux différents acteurs pour ajuster leur action dans un contexte mouvant et pour négocier les accords avec leurs partenaires. De plus, la montée des normes d'efficacité au détriment d'autres valeurs sociales – qui traduit un primat de l'économique sur le politique – exige également de disposer d'informations sur les effets des actions menées et l'atteinte des objectifs poursuivis.

3 - EN CONCLUSION : LES OBJECTIFS ET L'ÉVALUATION

L'analyse de l'efficacité de l'action, à laquelle on vient de faire référence, suppose la prise en compte des objectifs poursuivis par les politiques publiques, donc leur explicitation. Ce point n'est pas négligeable, car les objectifs des politiques publiques sont souvent plus confus ou plus diffus que les présentations officielles, généralement simplistes, ne le laissent penser. Notons que la diversité des objectifs n'implique pas nécessairement leur opacité. Néanmoins, un effort de formalisation et d'explicitation est toujours nécessaire pour mettre à jour ou mettre au clair les objectifs de la politique.

31 - La pluralité des objectifs

Comme on vient de souligner la complexité de l'action publique et la diversité des acteurs qui y concourent, se pose la question de la pluralité des objectifs. La pluralité des parties prenantes implique une pluralité d'attentes, d'interprétations, de finalités. L'action qui en résultera prendra différents sens selon les interlocuteurs, donc servira en même temps différents objectifs, plus ou moins éloignés, plus ou moins exclusifs (à terme). La politique publique est donc porteuse de différents objectifs, explicites ou non, qui lui sont assignés par

de multiples acteurs. Dans le cadre de politiques partenariales, ce caractère composite des objectifs tend à être explicité par des déclarations d'intention conjointes, qui expriment généralement les points de convergence entre les parties prenantes mais laissent de côté l'ensemble des autres préoccupations qui motivent leur engagement.

Outre ces chartes partenariales destinées à afficher les objectifs communs au moment de l'engagement des acteurs, d'autres démarches permettent de clarifier ou de stabiliser les objectifs. On peut ainsi réaliser des graphes d'objectifs, qui listent les différents objectifs formulés et les hiérarchisent ou les regroupent logiquement, en les reliant aux effets escomptés. Dans les cadres partenariaux, cette discussion sur les objectifs peut faire l'objet de réunions collectives, éventuellement précédés d'entretiens en face à face où l'enquêteur cherche à préciser les objectifs poursuivis par chacun des participants.

Toutes ces démarches reposent sur une conception fonctionnelle de l'action, où des moyens sont rationnellement définis et mobilisés pour atteindre des fins objectives, conscientes, délibérées. La conception implicite de la politique publique est balistique : on définit à l'avance un objectif (une cible), on choisit les moyens adaptés et on les active, leur trajectoire devant mécaniquement les mener vers la cible. Cette conception fonctionnelle n'est pas complètement réaliste, car elle fait l'impasse, précisément, sur la pluralité et l'ambiguïté des objectifs poursuivis : puisqu'il n'y a pas un seul objectif, mais plusieurs, la trajectoire ne peut être mécaniquement définie, elle implique pour le moins des renoncements et des arbitrages.

Le plus souvent, la trajectoire de la politique publique découle d'approximations et d'évolutions en cours de route. La hiérarchie des objectifs est susceptible d'évoluer durant la mise en œuvre de l'action, ou de nouveaux objectifs apparaissent, si bien que l'on ne peut s'en tenir à une lecture figée.

32 - L'ambiguïté des objectifs

L'opacité des objectifs n'est pas due qu'à leur caractère composite. Leur ambiguïté est également construite. Les objectifs des politiques publiques sont souvent peu explicites, et ce caractère peut être délibérément entretenu par les acteurs responsables de la politique. Bien souvent, la formulation des objectifs s'en tient à quelques orientations très générales. Or ce niveau de généralité est satisfaisant pour le décideur. Parce qu'il autorise des interprétations diverses, il peut satisfaire une clientèle plus large (fut-ce au prix d'incompréhensions ou d'interprétations incompatibles). Cela offre également au décideur une palette argumentaire plus large pour justifier (a posteriori) les actions menées, en adaptant le propos aux évolutions effectivement constatées. En quelque sorte, les objectifs sont ici précisés après coup, en fonction des préoccupations du moment ou des réussites avérées. Le " flou " politique est ainsi fonctionnel pour le décideur, puisqu'il lui permet de ne pas trop restreindre a priori les choix.

A contrario, les analystes et les spécialistes de l'évaluation, qui insistent sur la nécessaire clarification des objectifs, s'inscrivent dans une logique technicienne de planification et d'organisation de l'action. En privilégiant l'explicitation et la stabilisation des objectifs, ils

permettent une meilleure analyse et un meilleur contrôle de l'action publique. Mais ils tendent également à la figer (dans un contexte en permanente évolution) et parfois à la simplifier exagérément, face à des problèmes complexes qui appellent des solutions intégrées. Le modèle dont ils sont porteurs a pour lui la rationalité technique, mais n'est en définitive pas plus réaliste, pas plus adapté aux conditions concrètes et mouvantes de l'action publique, que le flou savamment entretenu par les responsables politiques. L'idéal serait bien évidemment de concilier l'explicitation des objectifs, qui permet de clarifier les espoirs et les responsabilités de chacun, et leur évolution ou adaptation permanente, pour faire face chemin faisant aux nécessités de l'action.

Cette perspective se heurte à un dernier écueil, qui est l'existence pour de nombreux acteurs d'objectifs non affichables, soit que leur expression nuirait à leur réalisation, soit qu'ils ne paraîtraient pas légitimes. Ainsi, les intérêts électoraux d'un élu ne peuvent être acceptés comme fondement légitime d'une politique ; la politique sera donc mise en place au nom d'objectifs plus acceptables – objectifs qui peuvent d'ailleurs être sincèrement recherchés –, tandis que l'élu gardera pour lui seul l'objectif électoral qui le motive au moins pour partie... Ce raisonnement, bien sûr, ne vaut pas que pour les élus ! Les services administratifs ont également des intérêts stratégiques, par exemple dans un jeu concurrentiel, plus ou moins officiel, qui les oppose à d'autres services ou au secteur privé. Ces intérêts stratégiques définissent des objectifs qui peuvent rarement être explicitement formulés à l'appui des actions menées. La quête d'une explicitation des objectifs est donc un idéal, soumis à des transactions pratiques. Si un mémoire universitaire peut aller loin dans le dévoilement des objectifs cachés, un rapport d'évaluation ne dispose pas réellement des mêmes marges de manœuvre.

DISCUSSION

Jean-Yves BION - CERTU

A travers l'exposé de Patrick Moquay, on constate qu'il existe une école française des politiques publiques, qui diffère sensiblement de l'approche américaine. On voudrait faire de l'évaluation de politiques publiques, mais on s'aperçoit qu'une politique publique est quelque chose de beaucoup plus compliquée qu'un programme et qu'elle est de ce fait plus difficile à évaluer. Patrick Moquay a dressé un tableau assez complexe de la situation, en employant un vocabulaire qui ne vous est peut être pas très familier.

On constate une évolution importante dans les années 70, des caractéristiques de l'action publique et notamment de la place de l'état dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Jean-Pierre MERCIER - CETE de l'Ouest

Vous avez dit que l'approche des chercheurs en science politique n'est pas la même en France et dans les pays anglo-saxons. Suite à la remarque de Jean-Yves Bion, j'en conclus que cela pourrait être dû au fait, que l'approche de l'action publique diffère.

En effet, Jean-Yves Bion a indiqué que, dans les pays anglo-saxons, on raisonne en terme de programme, alors qu'en France on raisonne en terme de politique. Si l'approche des chercheurs diffère, c'est peut être parce que le matériau sur lequel il s'appuie diffère. D'autre part, cette approche différente aux États-Unis, n'est-elle pas due au fait qu'on est dans un état fédéral. Par exemple, en Allemagne, a-t-on la même approche de l'action publique ? Les chercheurs allemands en sciences politiques ont-ils une approche similaire à celle des chercheurs américains ?

Patrik MOQUAY - ENGREF

Le paradoxe, c'est qu'il y a une différence dans la manière dont l'administration définit elle-même ou organise elle-même son intervention, entre les pays anglo-saxons et la France et d'une manière plus générale entre les pays fédéraux et la France. Mais le clivage que j'ai souligné entre les analyses anglo-saxonnes et françaises, ne recoupe pas parfaitement les différences entre les pratiques administratives anglo-saxonnes et françaises.

Pour résumer, je dirais qu'aux États-Unis et dans les pays anglo-saxons, l'action publique est organisée en programmes. Cela signifie, que normalement, on est capable d'identifier très précisément les moyens alloués à un nouveau programme. En France, le fonctionnement administratif est un héritage du droit public français ; l'administration n'est pas organisée en programmes, ni réellement en politiques publiques, au sens où ce sont les analystes français qui essaient de les mettre en évidence. Il n'y a qu'à regarder le budget français, une des difficultés majeures des évaluations de politiques publiques, est qu'on a toutes les peines du monde à retracer, y compris dans les documents budgétaires, les moyens consacrés à une politique.

Ce que je veux dire, c'est qu'il y a bien une différence par rapport au fonctionnement. Dans les pays anglo-saxons qui fonctionnent par programmes, les objectifs sont précisés et les moyens délimités et listés, en fonction du programme. En France ce n'est pas le cas.

Pour ce qui est de l'approche intellectuelle, je dirais qu'il s'agit d'un autre décalage. En France, on est parti d'une tradition très forte d'analyse administrative, pour s'en éloigner en recourant à une approche qui est, compréhensive, très globale et d'une certaine manière, assez distanciée.

Je voudrais aussi indiquer, qu'à ses débuts, l'analyse des politiques publiques a été abordée dans une optique de management, de gestion. Elle visait à faire ressortir les modes d'intervention jugés comme les plus efficaces.

Philippe DIEUDONNÉ - CETE Méditerranée

N'est-ce pas dû à la différence de positionnement des individus dans les sociétés américaines et françaises. Jacques Donzelot a fait une étude comparative entre la politique de la ville menée à Boston et celle de Marseille. Il a mis en évidence, qu'aux États-Unis, à travers des conseils de quartier, par exemple, tout part du bas et va vers le haut, tandis qu'en France, tout part du haut et va vers le bas.

Patrick MOQUAY - ENGREF

Je serai assez d'accord et c'est un peu ce que je voulais souligner tout à l'heure, justement, avec cette idée de subsidiarité, en essayant de voir ce qu'elle change. Elle nécessite de partir du bas, mais cela n'est pas ancré dans notre tradition administrative.

J'ai effectué des travaux au Canada, sur le niveau municipal et j'ai découvert un territoire qui n'était pas entièrement couvert par des municipalités. Pour un français cela est bizarre. La création d'une municipalité s'appelle l'incorporation. La logique mise en œuvre est la même que pour les sociétés privées : des individus s'assemblent, s'associent pour atteindre un certain objectif, pour se doter un certain type de service. Et on a ainsi des collectivités publiques, en l'occurrence des municipalités, qui partent d'une certaine conception de l'association entre des individus et non pas d'une conception de l'échelon administratif.

Michel GUENEZ – CETE Méditerranée

Est ce que, ce que vous venez de dire, ne rejoint pas la démarche d'intercommunalité, dans laquelle on essaye d'amener les gens à investir des compétences locales, ce qu'ils refusent parfois de faire. Ainsi certaines communautés de communes, en zone rurale, demandent à l'état d'assurer des responsabilités, alors qu'il est prévu par la république, qu'elles les prennent en charge.

Patrick MOQUAY - ENGREF

Effectivement, le mouvement de développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, s'inscrit dans cette évolution. Mais regardez, l'intercommunalité nous montre bien comment on hésite entre les deux systèmes que j'ai présenté dans le tableau, appelés ancienne forme et nouvelle forme, parce qu'on n'est pas capable de les caractériser d'une manière très précise. On part de l'idée, que ce doit être de l'ordre de l'initiative spontanée à la base ; cela signifie une couverture inégale, c'est à dire, des organismes dynamiques à certains endroits et pas à d'autres, des risques de disparité en terme de moyens. On voit bien, qu'on n'est pas prêt à aller jusqu'au bout de cette logique .

Il existe au sein de l'état, des services qui souhaitent le maintien d'une couverture uniforme et systématique du territoire et de l'égalité devant le service public . Cela apparaît à priori incompatible avec un développement différencié des institutions intercommunales et des services qu'elles offrent.

Paul TORRES - consultant

Cette discussion est très symptomatique de notre culture professionnelle française. On va chercher le problème dans les institutions, alors que c'est notre culture professionnelle qui a un retard considérable par rapport à la modernité. Un exemple, en ce qui concerne le vocabulaire, vous avez constamment employé le terme « moyen ». Il n'est pas opérationnel. Il faut utiliser le terme « ressource ». En effet, vous pouvez concrètement matérialiser des « ressources », bâtir des critères, des indicateurs pour mesurer des résultats ; avec des « moyens » ce n'est pas possible.

François GROLL - CETE Nord Picardie

Vous soulignez une dichotomie entre l'administration américaine et française, pour aboutir à une typologie d'un mode de fonctionnement. On est actuellement en présence d'une réforme administrative majeure, instaurée par la loi organique, qui prévoit en 2005 un vote du budget de l'Etat par programmes, comme cela est pratiqué aux États-Unis, avec une évaluation de l'efficacité, du service rendu à l'utilisateur et de l'efficacité de la politique. C'est vraiment une réforme majeure du fonctionnement de l'état, dont on ne voit pas encore très bien les conséquences. En terme d'organisation, ça signifie que l'on va travailler sur des programmes auxquels sera affecté du personnel. Il y aura des équivalences possibles entre moyens en personnel et investissements, avec un système de non-réversibilité ; c'est à dire que, quand un ministère aura opté pour un type de fonctionnement, un certain équilibre entre le personnel et l'investissement, il ne pourra pas réembaucher du personnel. C'est vraiment une transformation majeure de l'administration.

Vers quoi la typologie à laquelle vous avez abouti, mettant en évidence un fonctionnement nouveau, va nous mener ? Est-ce que ça va accentuer ce fonctionnement partenarial négocié avec des ministères qui seront peut être transformés en établissements publics, ou au contraire, cela peut-il nous amener à un système de fonctionnement administratif plus normatif, puisqu'on aura des programmes que l'on pourra apprécier en terme de résultats.

Patrick MOQUAY - ENGREF

Il me semble que la réforme s'inscrit plutôt dans le sens des changements que j'ai essayé de mettre en évidence. L'interrogation est d'ordre culturel. On peut se demander, dans quelle mesure les services et les agents concernés vont modifier leur manière d'appréhender les problèmes, d'intervenir ?

Je pense que la réorganisation va induire un fonctionnement plus fragmenté, plus souple, plus évolutif. Je ne vois pas un retour de l'état tel qu'on l'a connu. La mise en oeuvre de la réforme devrait plutôt favoriser l'apparition d'un état partenarial ou d'un "état situé", que j'essayais de positionner dans le tableau. Il reste à savoir si le changement culturel sera accompagné d'un changement des structures ?

LA QUESTION DES OBJECTIFS

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

1 – RAPPEL HISTORIQUE

Je vais faire un peu d'histoire, pour essayer d'expliquer comment cette réflexion sur les objectifs a toujours été fondamentale en matière d'évaluation.

11 – Le rapport Deleau (1986)

Le premier rapport qui parle d'évaluation, en France, est celui rédigé par le groupe de travail présidé par Michel DELEAU. Il nous donne une vision très positiviste de l'évaluation. Pour ses auteurs, « *évaluer c'est isoler les effets d'une politique publique et les apprécier* ».

Ce rapport s'inscrit dans un paradigme scientifique et définit notamment par deux règles à l'usage des évaluateurs : les règles de séparabilité et de reproductibilité.

Le principe de séparabilité stipule que l'évaluateur ne doit pas être quelqu'un qui participe à l'action ; ce doit être une personne indépendante, afin d'avoir un « œil extérieur », « un regard objectif ».

En ce qui concerne la reproductibilité, comme dans le cas d'une expérience scientifique, les conclusions d'un évaluateur, suivant un protocole donné, doivent pouvoir être retrouvées par un second évaluateur mettant en oeuvre le même protocole.

Dans cette vision expérimentaliste, **la mesure des résultats**, à l'image des sciences dures, prend beaucoup d'importance. On prend du temps pour discuter des méthodes ; l'évaluation se réduit pratiquement à une question de méthode.

12 – Le rapport Viveret (1989)

Un autre rapport est rédigé trois années plus tard par Patrick Viveret, à la demande de Michel Rocard, alors Premier ministre. Il donne la définition suivante de l'évaluation : « *Evaluer, c'est apprécier la valeur d'une politique* ». Evaluer consiste donc à porter un **jugement de valeur** sur une politique publique. Evidemment, on ne porte jamais un jugement de valeur dans l'absolu. On le fait toujours par rapport à quelque chose. C'est là une conception beaucoup plus politique de l'évaluation ; il s'agit d'avoir un jugement global sur la politique.

Pour Patrick Viveret, l'évaluation devait aussi servir à « briser la clôture de l'expertise » ; cette expertise (monopole de l'Etat), dont on est tributaire du jugement qu'elle émet, sans avoir les moyens de le contester. L'évaluation devait être un outil susceptible de permettre l'expression de points de vue pluriels et de favoriser le débat démocratique autour des politiques publiques.

2 – L'ÉVALUATION JUGEMENT DE VALEUR

Après avoir présenter ces deux conceptions de l'évaluation, en ce qui nous concerne nous retiendrons que : « évaluer, c'est porter un jugement de valeur »

21 - Qu'est ce qu'un jugement de valeur ? »

Durkheim distingue les jugements de valeur des jugements de réalité¹¹. Dans cet article, il nous dit :

- il y a les jugements de réalité : les corps sont pesants, le volume des gaz varient en raison inverse de la pression qu'ils subissent ; ces jugements expriment des faits ;
- d'autres jugements ont pour objet, non ce que sont les choses, mais le prix que la personne qui porte le jugement attache à cette chose : ce sont des jugements de valeur.

« *On étend même cette dénomination à tout jugement qui énonce une estimation* », nous dit-il.

En première analyse, on pourrait croire que la valeur est dans la chose, que cette valeur se mesure à son utilité sociale.

Pour certains, des choses ont de la valeur et pour d'autres ces mêmes choses n'en ont pas. Il en déduit donc que la valeur n'est pas incorporée dans la chose, mais dépend de l'observateur et de ses valeurs, de son système de valeurs. Ceci fait dire à Durkheim, « *nous voyons que ce que nos préjugés nous permettent de voir et nous ignorons nos préjugés* ».

Ethymologiquement, un pré-jugé, est un jugement porté à l'avance ; que l'on en ait conscience ou non, tout le monde à des préjugés.

Les philosophes et les sociologues, quant à eux, ne parlent pas de la valeur, mais des valeurs. La valeur des choses est estimée par rapport à certaines notions idéales (le référent). Nous dirons donc qu'un jugement de valeur exprime la relation d'une chose avec un idéal. C'est donc l'observateur, en fonction de ses valeurs, qui va attribuer une valeur à l'objet (le référé).

On en arrive donc à cette définition de l'évaluation : « **Evaluer c'est comparer un référent et un référé** ». Les deux étapes de la démarche à mettre en œuvre sont les suivantes :

¹¹

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

- on délimite, on identifie une situation, (délimiter son objet d'étude dirait un chercheur) ;
- on se donne un référent, une situation de référence, à partir de laquelle on va apprécier la situation à évaluer ; on le construit.

Aujourd'hui, c'est cette constitution qui va retenir notre attention.

La construction du référent passe l'obtention de réponses à deux questions :

- comment constituer le référent ? (On va s'acheminer vers la notion d'objectifs).
- qui constitue le référent de l'évaluation ? (On a pu voir que ce référent dépend de celui qui le constitue).

22- Comment constituer le référent d'une politique ou d'une action publique ?

221 - L'évaluation comparative

2211 - Comparaison entre l'état "ante" et l'état "post"... ou par rapport à groupe témoin.

Dans le cas d'une évaluation comparative, la référence aux sciences expérimentales est claire. Dans une réalité, on va s'efforcer d'isoler deux situations A et B entre lesquelles une comparaison, donc la mesure d'un écart, pourra être effectuée.

L'intérêt de la méthode comparative réside essentiellement dans la rigueur dont elle fait preuve, pour produire un jugement aussi univoque que possible sur le résultat d'une action, comparé à son objectif initial.

La méthode a des limites.

En effet, en général on n'a pas la situation "ante"; c'est à dire avant la mise en place de la politique publique. Même, si désormais, les circulaires engagent à penser à l'évaluation dès la mise en place de la politique publique.

Par ailleurs, cette méthode entretient deux illusions que l'on peut traduire sous la forme des deux questions suivantes :

- comment connaître ce qui se serait produit sans l'intervention ?
- comment distinguer les conséquences de l'intervention des conséquences d'autres interventions ?

Il existe aussi un risque de réduction de la réalité : le souci de mesure et le recours à des d'indicateurs engendrent un risque de réduction de la réalité, à l'observation de quelques critères de référence de phénomènes facilement mesurables.

D'autre part, dans les situations complexes, on a souvent du mal à distinguer des relations de causes à effets : plusieurs causes peuvent contribuer à produire les mêmes effets ; dans quelle proportion peut-on alors imputer les effets à l'une ou l'autre cause ? Par exemple, une augmentation de fréquentation sur un réseau peut être due à différentes causes :

augmentation de l'offre, de la fréquence, de la publicité qui est faite, de la politique tarifaire, de la volonté politique de promouvoir cette offre, de la qualité du matériel ?

Parfois, les effets peuvent devenir des causes et il peut y avoir des phénomènes de rétroaction.

2212 - Comparaison des situations entre elles et au même moment

En plus de tous les inconvénients cités précédemment, cette méthode ajoute la difficulté qu'il y a d'examiner, de comparer des phénomènes dans des contextes supposés identiques et qui ne le sont jamais (problèmes de la validité externe).

Par ailleurs, se pose aussi le problème de la reproductibilité des observations dans des contextes différents. En effet, dans une politique publique, nous ne sommes pas dans des situations de laboratoire où l'on peut supposer que les mêmes causes produisent les mêmes effets dans deux endroits différents.

Pour illustrer notre propos, nous allons reprendre un exemple dans le domaine des transports urbain.

Ainsi, il est clair que si on compare deux politiques de transport dans deux villes différentes et de taille égale, les observations vont éminemment dépendre de la structure de la ville (notamment de son éclatement et de l'étalement péri-urbain), de sa densité, de sa topographie etc. De ce fait, il n'est pas certain qu'une augmentation de 10% de l'offre de transport qui entraîne 7% d'augmentation de clientèle à Brest, aboutisse au même résultat à Lyon.

222 - Constituer un référent en formulant des objectifs

« Evaluer c'est avoir des objectifs et en mesurer l'atteinte », or, bien souvent les politiques publiques françaises ne formulent pas d'objectifs. C'est une des raisons qui amenait la recommandation du rapport Deleau, de rendre les politiques publiques évaluables, notamment en formulant des objectifs.

2221 - Comment formuler des objectifs ?

La notion d'objectif est marquée par ses origines militaires et managériales, où elle connote la précision, la décision en connaissance de cause, la prévision, le contrôle et le réajustement des moyens et des projets. Certains ont pu dire qu'il s'agissait là d'une conception balistique des politiques publiques

Nous nous référeront aux pédagogues, notamment à l'ouvrage de Daniel Hameline, « *les objectifs pédagogiques* », rédigé à l'intention des pédagogues et notamment des formateurs en formation continue . Il distingue, en fonction du degré de précision de leur formulation :

- les **finalités** qui sont des visées idéales, en fonction des valeurs et présupposés jugés prioritaires ;
- les **buts** qui énoncent le résultat recherché (Qu'est ce que l'on veut ?) ;
- les **objectifs** qui énoncent les résultats escomptés (Qu'est ce que l'on peut ?) ; l'objectif est, en quelque sorte, le but devenu crédible.

Pour les pédagogues, 4 conditions doivent être remplies pour qu'une intention (pédagogique) tende à devenir opérationnelle :

- son contenu doit être énoncé de la manière la moins équivoque possible ;
- elle doit décrire une activité de l'apprenant identifiable par un comportement observable ;
- elle doit mentionner les conditions dans lesquelles le comportement escompté doit se manifester ;
- elle doit indiquer le niveau d'exigence auquel l'apprentissage est tenu de se situer et les critères qui serviront à l'évaluation de cet apprentissage.

Pour respecter ces conditions, les pédagogues formulent, par exemple, les objectifs de cette manière : à la fin du stage, en situation professionnelle, la personne formée sera capable de...(+ verbe d'action)

Un objectif opérationnel doit être formulé **d'une manière qui permette d'en mesurer l'atteinte**. On y arrive au prix d'une démarche un peu réductrice. Ce qui fait dire à certains, « *qu'on peut constater que les objectifs sont le plus souvent exprimés en termes opératoires, non par les décideurs eux même, mais souvent par les personnes chargées de l'évaluation* »

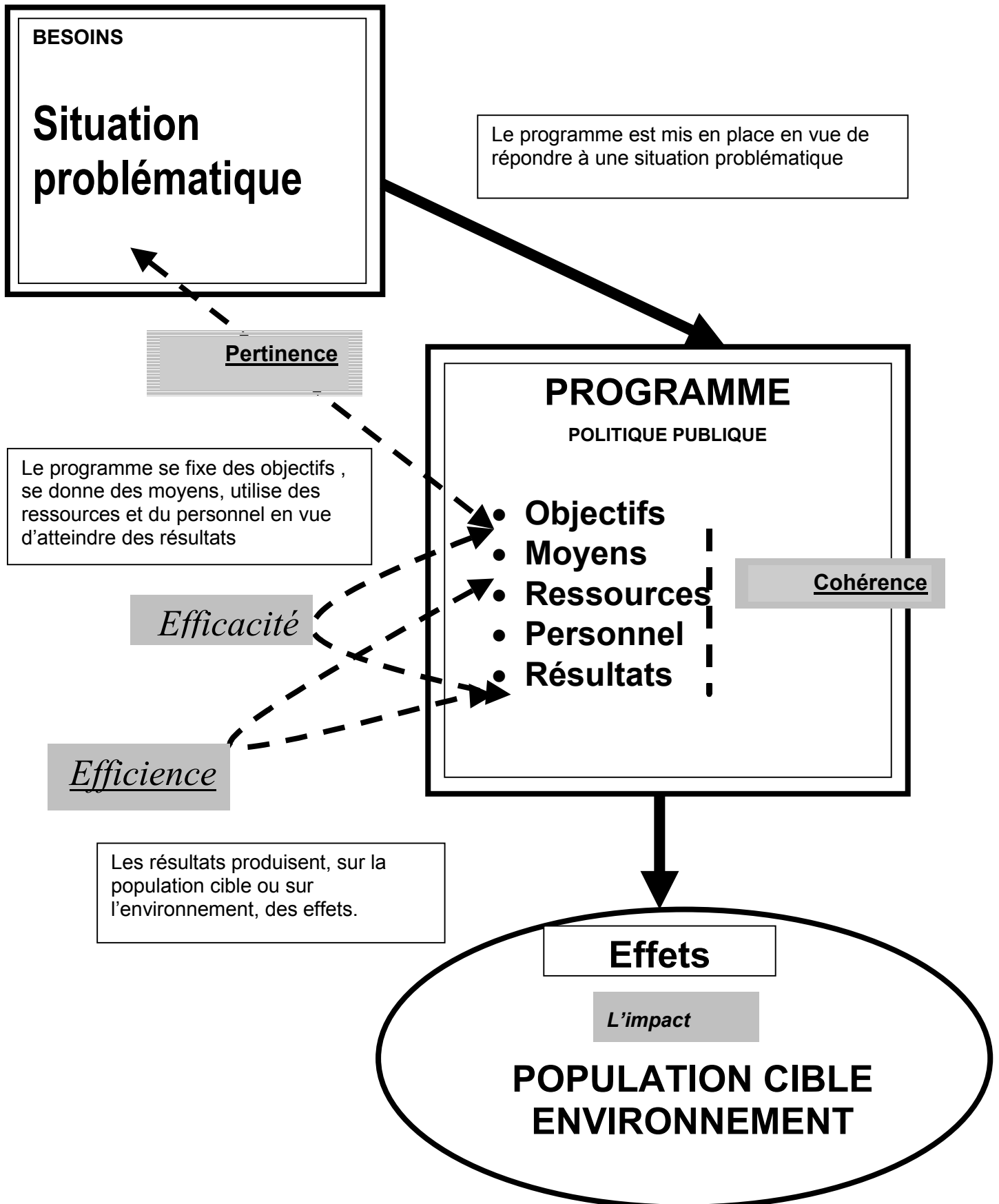
Il en est aussi ainsi, pour la mise en place d'observatoires. La déclinaison des objectifs généraux sont le fait des techniciens qui se posent le problème de l'évaluabilité des politiques. Ainsi, le PDU de Lyon énonce trois objectifs généraux, déclinés ensuite en objectifs spécifiques :

- ambitionner un renversement de tendance dans la répartition des déplacements entre les différents modes ;
- réduire les nuisances ;
- maintenir l'accessibilité, améliorer l'équité, renforcer la sécurité.

2222 - Confectionner un modèle en mettant en relation différentes composantes du programme

Qu'est ce qui est évaluable dans une politique publique ?

Les angles de l'évaluation classique se décline ainsi : efficacité – pertinence – impact – cohérence interne – cohérence externe.



« Une conception balistique des politiques publiques »

Il est nécessaire de distinguer les effets et les résultats. Par exemple, la mise en place de nouveaux services sur une ligne de transports collectifs aboutit à :

- un résultat : l'augmentation de la fréquentation ;
- des effets : les conséquences de l'augmentations du taux de mobilité de la population (des nouvelles dessertes sur certains quartiers ont permis ades habitants de trouver un emploi) ; la baisse de la pollution.

Deux angles d'évaluation réfèrent à la notion d'objectif : l'évaluation de l'efficacité et l'évaluation de la pertinence.

L'évaluation de l'efficacité, est la comparaison entre les objectifs et les résultats ou les effets. On cherche à obtenir des réponses à la question suivante : les effets (ou résultats) observables, sont-ils conformes aux objectifs préétablis ?

Un évaluateur américain, M Scriven, propose de laisser de coté la questions des objectifs et de s'en tenir simplement à l'observation des effets.

L'évaluation de la pertinence consiste à savoir si les objectifs du programme sont bien (ou sont toujours) en relation avec le problème ou les besoins décelés.

223 - Les limites de la méthode

2231 - Les objectifs des politiques publiques comparés aux objectifs des programmes

Peter Knoepfel¹² opère une distinction entre les programmes substantiels des pays anglo-saxons qui énoncent clairement les objectifs à atteindre, mais qui sont souvent muets sur l'organisation et les procédures administratives, ainsi que les programmes organisationnels "des pays de tradition administrative", où les objectifs sont vagues, mais les règles du jeu organisationnelles et les procédurales sont décrites minutieusement.

Globalement, les objectifs des politiques publiques sont souvent flous et imprécis, il s'agit plutôt d'orientations que d'objectifs.

2232 - Objectifs implicites et objectifs explicites

Peut-on se contenter de reprendre, quand ils existent, les objectifs du document ?
Pas forcément. Il existe en effet deux types d'objectifs : les objectifs implicites (non avoués) et les objectifs explicites.

Par exemple, en ce qui concerne les raisons du choix du tramway de Lyon, il ya :

- la diminution de la part de la voiture privée ;
- le taux de rentabilité des lignes de métro qui baisse.

Mais il faut aussi retenir, au titre des objectifs implicites :

- le rôle d'un élu qui s'ouvre une fenêtre politique ;
- une sitation : « *Le tramway, cela met deux ans pour le mettre en place, alors que le métro il faut au moins 5 à >6 ans et le volume des investissements est très supérieur* »

¹² Peter Knoepfel in Hober-papazian(Katia) (dir) *Evaluation des politiques publiques en Suisse Pourquoi? Pour qui ? Comment ?* Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 1990, 204 P.

2233 – Les objectifs ne sont pas univoques

Ils sont en général équivoques, voir vagues et obscurs. Pourquoi ? Parce qu'ils actent d'un accord entre des parties différents, entre des acteurs qui n'ont pas les mêmes systèmes de valeur, entre des acteurs qui ne sont qu'en partie d'accord sur les objectifs de la politique et qui ne tiennent pas à voir leur marge de manœuvre limitée par l'énoncé public de leur propres objectifs.

On peut même avoir des objectifs contradictoires affichés dans une même politique. Ils sont en effet l'objet, de façon permanente, de négociations entre les acteurs. Il sont des objets de compromis, comparables au résultats de congrès d'un parti politique, où l'on fait la synthèse.

Des acteurs d'une politique peuvent s'opposer à une évaluation qui aboutirait à une trop grande clarification des objectifs, dans la mesure où cela pourrait alors être perçu, par certains d'entre eux, comme une menace.

2234 – Le décalage dans le modèle de référence dans la conception des objectifs

Les objectifs se réfèrent à une conception balistique des politiques publiques ; or, on en a de plus en plus une conception systémique. Le mythe du décideur unique et rationnel (Qui prend la décision ? Où ? Quand ?) a été battu en brèche par Lucien Sfez, dans l'ouvrage, « la critique de la décision ». Bref, à côté de cette conception balistique des politiques publiques, on peut en avoir une plus systémique, caractérisée par un système d'actions réunissant différents partenaires ; chaque acteur ayant ses enjeux et sa stratégie propre.

Dans les politiques contractuelles, tous les intervenants ne donnent pas la même importance aux mêmes choses, aux mêmes objectifs. Ils ne concourent pas de la même façon à leurs réalisations. Le chargé d'évaluation se retrouve donc devant une contradiction qu'il doit gérer : d'un côté, la nécessité d'explorer le projet, de rationaliser les objectifs, de clarifier les buts ; de l'autre, les résistances induites par ces démarches chez ceux là même qui lui passent commande.

Ce n'est donc pas un exercice facile et dénué d'ambiguïté que de clarifier les objectifs d'une politique publique, ainsi que son référent.

3 - LA DÉFINITION DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Nous allons commencer par la définition du référent de l'évaluation, en présentant les trois cas de figure qui peuvent se présenter.

31 - Le référent de l'évaluation est défini entre le commanditaire et l'évaluateur

Le commanditaire va avoir un rôle déterminant dans la définition du référent de l'évaluation. Souvent, d'ailleurs, les objectifs de l'évaluation sont clarifiés de concert, entre le décideur et l'évaluateur. Dans ce cas, l'évaluation a de forte chance d'être perçue comme un outil de contrôle. Elle suscite des réactions de défiance de la part des évalués ou des personnes soumises à l'évaluation ; l'évaluateur est en quelque sorte "l'œil du maître" , le conseiller du Prince.

32 - Le référent de l'évaluation est défini par l'évaluateur

L'évaluateur peut-il être indépendant ? Certainement pas du commanditaire de l'évaluation.

Parfois une circulaire paraît. Les personnes concernées, embarrassées, vont alors confier à un expert le soins de déterminer les termes de l'évaluation. L'évaluateur est dans ce cas privilégié, l'observateur. Les résultats sont mitigés.

Ainsi dans le cas de la politique de la ville, ce choix a souvent aboutit à des travaux intéressants, mais en général, avec un faible retour sur l'action.

Le cahier des charges étant resté suffisamment "fumeux", c'est le prestataire de service qui définissait alors les objectifs du programme. Pour l'observateur il n'était pas facile de définir les objectifs ; aussi, souvent, substituait-il ses propres objectifs, a ceux des commanditaires ; il reformulait la commande à sa façon. Or toute évaluation qui formule une appréciation en fonction de critères déterminés à posteriori, par une personne extérieure, fait une grande place à l'arbitraire.

Le pire, pour les évalués, est que cette appréciation soit émise sur des critères que ne connaît pas cette personne, et de surcroît, éloignées de ses préoccupations.

33 - Les évalués participent à la définition du référent de l'évaluation : la constitution d'un comité de pilotage de l'évaluation

L'évaluation va prendre en compte le point de vue des différents acteurs de l'organisation, pour l'interprétation des phénomènes observés. De part leur formation, leur idéologie, leur place dans l'organisation et leurs intérêts propres, tous les acteurs ne se fixent pas les mêmes objectifs et ne souhaitent pas que l'évaluation aborde certaines questions. Chez chacun d'entre eux, une certaine forme de référent préexiste : référent implicite ou spontané.

Par exemple, qu'est ce qu'un bon locataire pour un directeur d'office HLM, pour une assistante sociale chargée de loger des personnes défavorisées ?

Les objectifs de l'évaluation doivent être déterminés avec pragmatisme. Il faut interroger les principaux acteurs et leur demander :

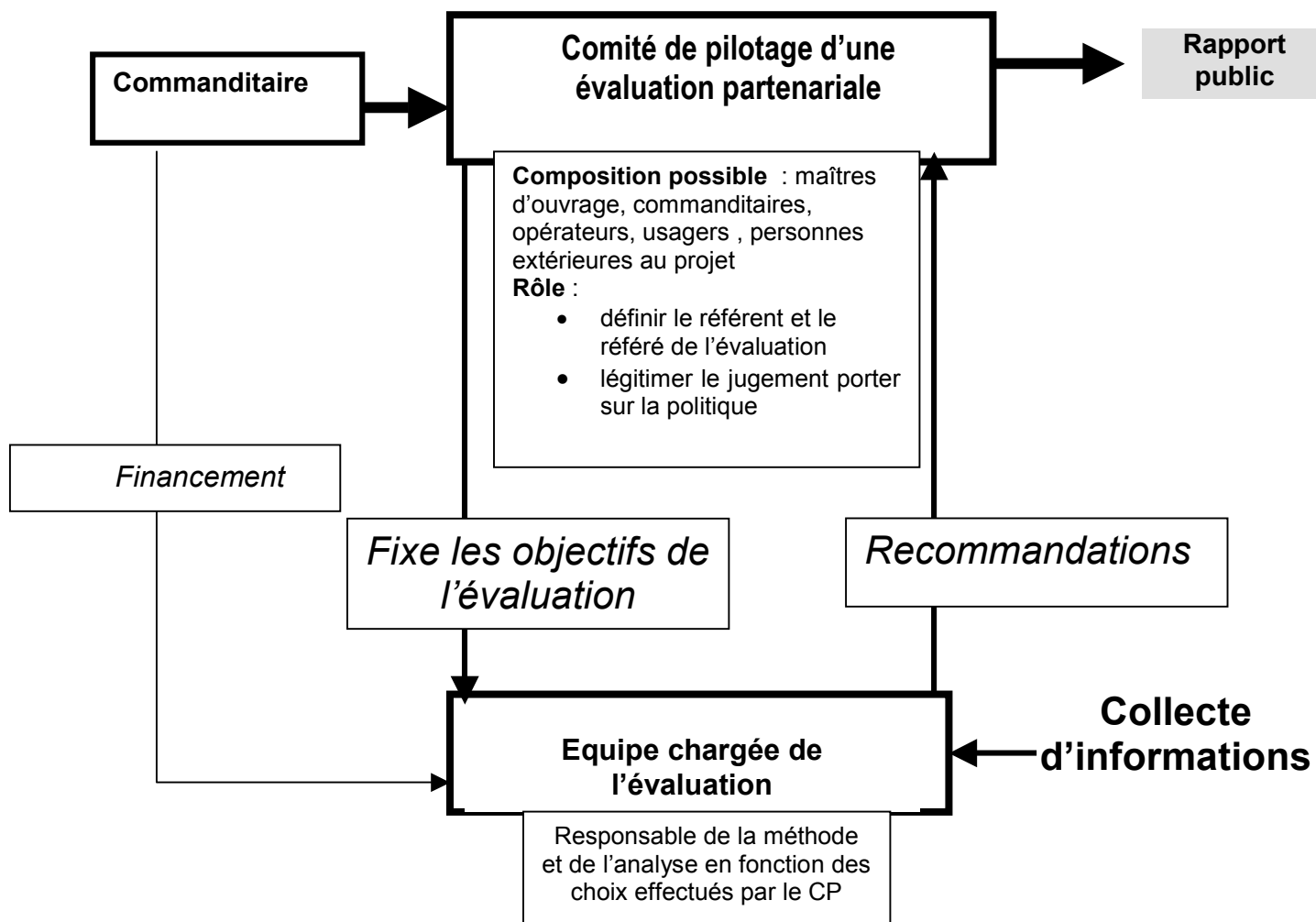
- **quels sont pour vous les principaux objectifs d'une politique publique ?**
- **quels sont pour vous les objectifs de l'évaluation ?**

Ensuite on compose **l'instance d'évaluation**.

Dans une évaluation pluraliste, on doit faire en sorte que le jugement de valeur soit porté par les différentes catégories d'acteurs négociant collectivement leurs divergences au sein d'une instance d'évaluation. C'est **un jugement de valeur négocié**. Il s'agit de construire en commun, un référent, ainsi que l'objet de l'évaluation.

Afin de permettre la confrontation des points de vues, de manière pluraliste, en vue de construire ce référent commun aux divers acteurs et de préciser l'objet de l'évaluation, il est nécessaire de monter un dispositif particulier.

LE DISPOSITIF PARTENARIAL D'ÉVALUATION



Dans un évaluation pluraliste, il se produit un changement majeur dans le statut de l'évaluation, dans la mesure où elle perd les vertus de neutralité, de scientificité, d'objectivité de l'évaluation externe. Elle devient elle-même, un enjeu de pouvoir. Elle se compromet dans l'intervention et devient un des éléments de l'action.

En interne, les relations de pouvoir doivent permettre des débats contradictoires, à partir des résultats de l'évaluation, et ce, d'autant plus facilement que l'évaluation est centrée sur les systèmes organisationnels, plutôt que sur les performances individuelles.

Cette évaluation s'efforce d'intégrer le point de vue de personnes extérieures à l'organisation, mais concernées par la production de cette organisation et qui sont les mieux placés pour en analyser les imperfections, les limites et les carences : il s'agit des usagers.

L'évaluateur devient alors un consultant qui aide à clarifier les objectifs. Il est là pour apporter une assistance technique et non pour effectuer lui-même l'évaluation. Il définit le cadre de travail, propose des méthodes, garantit le processus d'apprentissage. C'est aussi un médiateur, dans la mesure où il régule par son intervention les tensions entre les objectifs internes et externes. Son rôle se déplace du contenu aux méthodes.

DISCUSSION

Lionel BICHOT - DRE Lorraine

J'ai du mal à adhérer à votre dernier point sur l'évaluation partenariale. Comme cela a été souligné au cours des exposés de la matinée, il me semble que le fait que les politiques publiques soient construites en partenariat, n'est pas étranger aux difficultés rencontrées pour définir leurs objectifs. En effet, quand on travaille en partenariat, à un certain moment, il faut se mettre d'accord sur des objectifs ; on a donc tendance à retenir un énoncé, pas trop précis, de façon à ce que le contrat puisse se mettre en place. De ce fait, cette imprécision dans l'énoncé des objectifs peut être à l'origine de difficultés dans la réalisation de l'évaluation.

Je ne vois donc pas très bien l'intérêt du partenariat dans l'évaluation ? N'est-il pas préférable lors du lancement de l'évaluation, que chacun se réfère à ses objectifs et regarde s'ils ont été atteints ? Est-ce qu'en voulant mener une évaluation partenariale, c'est à dire d'être dans l'obligation d'aboutir à un consensus, on ne risque pas d'intensifier le côté "évaluation farce", ou évaluation superficielle ou évaluation qui ne pose pas les vrais problèmes ? N'est-il pas préférable, que l'évaluation soit considérée comme un moment où chaque partenaire intervient séparément avec sa responsabilité. Dans un partenariat, chaque partenaire a son existence propre, son autonomie. Souvent, des collectivités qui ont leur autonomie participent à une politique publique. Elles ont certainement intérêt à évaluer pour elles-mêmes.

Jean-Yves BION - CERTU

Une politique publique est un projet collectif. C'est à dire que plusieurs personnes, plusieurs institutions vont concourir, collaborer, se coordonner pour réaliser ensemble une action publique. On a vu que la place de l'Etat n'était plus forcément prépondérante, parfois ce n'est qu'un partenaire parmi d'autres. L'intérêt d'une politique publique, c'est qu'en définitif, différents acteurs concourent, collaborent ensemble. On se plaint souvent de l'individualisme des différents partenaires ; l'intérêt c'est donc qu'ils travaillent ensemble. Je ne vois pas comment un partenaire peut s'arroger le droit d'évaluer, seul, un travail collectif. D'une part, le résultat de son évaluation ne pourra pas être partagé par les autres

partenaires et d'autre part, ces derniers peuvent le considérer comme une agression.

Néanmoins, il importe que les questions sur l'évaluation soient posées individuellement à chacun des partenaires et que leurs réponses soient individuelles. Ensuite, on organisera une phase d'ajustement des partenaires, l'adoption de valeurs communes et d'un référent commun.

M X....

Je pense que les deux positions sont compatibles, mais avec des risques. C'est à dire que, dans le processus de mise en commun, il faut que chacun puisse s'exprimer sur ses préférences, sur les objectifs qu'il avait au départ. On en revient un petit peu à votre idée, selon laquelle, dans un premier temps, chacun peut définir ses propres objectifs et évaluer au regard de son propre point de vue. Ensuite, l'important est le moment de la mise en commun ou de l'échange. Le risque dans tous ces processus est que l'on soit dans un jeu de négociation tel, qu'il ne soit plus possible de dire ce que l'on pense réellement et que l'on s'en tienne à des constats qui fassent plaisir à tout le monde et qui ne heurtent personne.

Jean-Yves BION - CERTU

La première chose, c'est de voir les principaux acteurs un par un, afin qu'ils puissent s'exprimer individuellement. Seulement, par la suite, il faut pouvoir maintenir les différents points de vue, en instaurant par exemple le droit de veto. Un des partenaires peut alors s'opposer à un aspect de l'évaluation. C'est la seule restriction qui me semble envisageable, dans la mesure où l'évaluation ne consiste pas seulement à porter un jugement de valeur, mais aussi à créer un référent commun.

Souvent, les politiques publiques souffrent d'un déficit de gestion : les partenaires se retrouvent pour discuter à deux ou trois, mais fréquemment, il n'existe pas de structure de pilotage de la politique ; ils ont donc rarement l'occasion de se retrouver ensemble pour créer un référent commun. Par exemple, à Rennes j'avais constaté il y a quelques années, que la politique d'accès au logement pour les plus démunis était très développée. Seulement, les partenaires de cette politique avaient tellement l'habitude de travailler ensemble, qu'ils ne se posaient plus un certain nombre de questions, sans doute aussi, parce qu'ils avaient apportés des réponses à certaines d'entre elles.

J'ai aussi réalisé l'évaluation-diagnostic de sécurité de Vaulx-en-Velin où il n'y avait pas de référent commun et il existait des antagonismes importants entre les partenaires ; quand les conflits étaient exacerbés, on avait tendance à accuser l'évaluateur. Effectivement, à ce moment là, il est difficile d'engager une évaluation partenariale ; c'est peut-être autre chose qu'il faut.

L'échec de la démarche peut aussi venir, du fait qu'en se référant à des directives nationales, des services de l'état décident de lancer une évaluation, sans en préalable avoir engagée une concertation avec la municipalité. Quelle est la valeur de ce type d'évaluation ? Est-ce que la mairie qui n'a pas été associée à la définition des termes de l'évaluation, va par la suite s'approprier ses conclusions ? Est-ce qu'elle ne va considérer que cette chose est un coup monté dans son dos ?

Lionel.BICHOT - DRE Lorraine

Un partenaire ne possède-t-il pas une légitimité pour souhaiter, vouloir, décider, de la réalisation d'une évaluation, pour lui-même, quitte à ce qu'elle ne soit pas partagée, acceptée, par les autres partenaires ? Il me semble que l'exercice de l'évaluation peut s'affranchir dans certains cas, de la notion de partenariat, dans la mesure où, dès que l'on parle de politique publique, il y a au moins une chose qui n'est pas partenariale, c'est la ressource financière. De ce fait, il me paraît légitime que dans certains cas, un partenaire ait le souci de rendre des compte à ses contribuables de la manière dont il a utilisé leurs ressources.

Jean-Yves BION - CERTU

Tout dépend des objectifs de l'évaluation. Dans le cas que vous venez d'évoquer, l'évaluation n'a pas pour finalité de créer du partenariat ou de concourir à une bonne mise en œuvre de la politique, mais de rendre des comptes aux mandants.

Jean-Pierre MERCIER - CETE DE L'OUEST

La possibilité du lancement d'une évaluation par l'un des acteurs d'une politique est envisageable à un certain niveau de l'action publique. Le niveau régional peut lancer seul une évaluation locale d'une politique publique, l'état peut aussi le faire. Mais au niveau local, je vois mal l'état lancer seul une évaluation partenarial d'une politique publique, comme le contrat de ville. D'une part, parce qu'il n'aura pas forcément toutes les informations et son évaluation ne sera pas pertinente, s'il y a opposition de la mairie et d'autre part, parce que en général, pour des raisons stratégiques, de carrière, les préfets, les hauts fonctionnaires, ne vont pas à l'encontre d'un maire qui refuse l'évaluation.

Christophe DALIN - CERTU

Je n'ai pas bien compris où était placé le système d'observation partagée, entre différents partenaires, qui à mon avis sous-tend quand même tout le fondement de l'évaluation. L'observation partagée est quelque chose qui est réalisée en continue, qu'il faut adapter à des programmes qui ont une durée de vie limitée, afin de fournir les données dont ils ont besoins . Comment intègre t-on les objectifs du projet avec ceux du système d'observation permanent ?

Dans un des tableaux projeté, on voit bien que l'observation peut permettre l'évaluation des résultats des effets. Seulement, si l'observation ne traite pas des causalités, comment savoir à qui imputer les résultats ?

Jean-Yves BION - CERTU

Je me demande s'il y a tellement de responsabilité partagée dans les programmes. On ne peut pas, à l'intérieur d'un système d'acteurs, définir des responsabilités individuelles. A partir du moment ou on situe les responsabilités, on est plutôt dans une optique de contrôle.

Par exemple, les **légitimeurs**, c'est à dire les personnes qui élaborent une politique, sont très demandeurs d'une évaluation **des résultats, des effets** des programmes.

Les **opérateurs**, les opérationnels, c'est à dire ceux qui mènent le programme, s'intéressent beaucoup plus à **la manière dont il a été mis en œuvre** qu'aux résultats ; notamment, parce qu'ils n'aiment pas être mis en cause au vu des résultats. Dans l'administration, on n'a pas d'obligation de résultats et on ne tient pas à en avoir. Les opérateurs et les institutionnels veulent savoir comment le partenariat a fonctionné. Un certain nombre de personnes ne souhaitent pas mettre en avant des responsabilités ou évitent des mises en causes individuelles. Il n'est pas souvent souhaité, ni souhaitable, que l'évaluation s'avance sur cette voie.

Par contre, les **usagers** sont intéressés par les **résultats** et leur évaluation, et non pas par la manière dont on les obtient.

Dans les sciences sociales, on considère qu'il est très difficile de mettre en évidence des chaînes de causalité, dans la mesure où, un événement peut être à la fois la cause et l'effet, une cause peut avoir plusieurs effets et un effet peut être le résultat de plusieurs causes. Et donc, ce n'est qu'au prix d'une réduction, souvent abusive, qu'on arrive parfois à déterminer des chaînes de causalités.

LA DÉTERMINATION DES OBJECTIFS ET DU PROCESSUS D'ÉVALUATION DU CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION DU NORD-PAS DE CALAIS

par Jacques HORAIST, Conseiller à la Chambre régionale des Comptes Rhône-Alpes

Je suis statutairement conseiller à la Chambre régional des comptes de Rhône-Alpes mais j'ai travaillé pendant 4 ans à Lille, à la Région Nord-Pas de Calais comme responsable du développement de l'évaluation. Je vais vous parler de la question des objectifs, non pas pour définir ce qu'est un objectif dans un exercice d'évaluation, mais plutôt pour dire, comment, en fonction de mon cheminement, j'ai été amené à prendre en considération cette notion et comment je l'ai traitée.

La légitimité

La démarche d'évaluation ne doit pas être considérée comme un sujet isolé, mais comme une phase d'une intervention publique. De ce fait, avant d'aborder la question des objectifs, il nous faut traiter celle de la légitimité du responsable de l'évaluation.

La légitimité de l'évaluateur est une question soulevée par le positionnement des différents acteurs, et constitue une question centrale lors de la réalisation d'une évaluation.

Ainsi, le décideur politique a une légitimité qui n'est pas celle du technicien, qui, à la différence de l'homme politique, est appointé à plein temps pour développer ses connaissances et ses capacités d'expertise. Leurs légitimités et leurs temporalités ne sont pas les mêmes, les processus de reconnaissance non plus. Si bien que, dans un dispositif où l'organisation n'a pas été pensée d'une façon équilibrée, l'un de ces acteurs peut prendre du pouvoir au détriment de l'autre.

La commande d'évaluation

Les objectifs dépendent de la commande de l'évaluation. Je suis arrivé à la conclusion, que si autant de travaux d'expertise et de recherche de valeur finissent au panier, c'est parce que l'articulation entre la commande, -qui pour moi ne peut être que de nature politique-, et la production, --qui est de nature scientifique et résulte d'une pratique professionnelle-, ne peut se faire que sous la responsabilité "du politique". Dans une démocratie, les choix ne peuvent pas provenir uniquement des fonctionnaires.

Parfois il y a plusieurs commanditaires qui sont autant de partenaires. Par exemple, dans la région Nord Pas de Calais, dans le cadre de l'évaluation des contrats de plan Etat – Région, il y avait l'Etat, les Départements, les agglomérations et les autres collectivités locales. Et au sein même de la Région, il n'y avait pas que le Vice Président délégué comme

interlocuteur sur une politique donnée, mais aussi le directeur du service concerné, voire des directeurs intervenant dans d'autres domaines. Les anglosaxons les appellent les « stakeholders », c'est à dire les parties prenantes.

Jean-Yves Bion parlait d'unicité de la commande et de multiplicité des attentes. Quel rapport peut exister entre les objectifs et les moyens ?

En 1986, Michel Deleau a remis un rapport au Commissariat au Plan donnant une définition de l'évaluation, dont le contenu la situait dans la continuité de la démarche de rationalisation des choix budgétaires. Cette définition impliquait que deux équipes d'évaluation, placées dans la même situation avec le même protocole, devaient aboutir aux mêmes résultats. C'est à dire, qu'en mettant en œuvre un même protocole d'expérimentation en œuvre, à Chicago, à Londres, à Paris ou ailleurs, dans un institut de recherche, une collectivité locale ou au sein des services de la Cour des Comptes, on devait obtenir le même résultat. Les choses ne se passent pas ainsi parce qu' on est dans des situations où il y a une multitude de partenaires, où il est difficile de séparer les causes des effets et d'éliminer les effets de rebondissement et la fugacité de divers événements. Il y a des choses qui surviennent de manière totalement aléatoire. Il y a des réponses plus ou moins conditionnées des différentes catégories d'acteurs et aucun d'entre eux n'a, finalement, d'influence déterminante, et on est bien souvent incapable d'isoler les effets propres de l'action d'un opérateur donné ; mais cela ne doit pas décharger, aucun d'entre nous, de ses responsabilités. On peut penser que si nous agissons, le monde, l'environnement, le milieu dans lequel on vit ne seront pas les mêmes que si on n'intervient pas.

La difficulté d'observer les retombées précisément ne prive pas, pour autant, l'action publique de sa légitimité.

Elle ne vide pas non plus la démarche d'évaluation de son sens mais en déplace les enjeux et la portée.

Je déplacerai donc le problème, en disant, que plutôt que de démontrer l'immense mérite d'un opérateur unique qui a pu provoquer tout cela, je me retourne vers chacun des acteurs en leur disant : je vais vous proposer une grille de points de repères pour arriver à mieux situer votre responsabilité. Il y a une zone de mystère, mais avec votre aide, je peux élaborer un certain nombre de propositions pour améliorer vos interventions publiques respectives dans le sens d'une meilleure action globale résultante.

La théorie d'action

Premier cas de figure, il s'agit de ce que nos collègues du Conseil Scientifique de l'Evaluation ont appelé la « théorie d'action ». Dans cette approche, vous n'avez pas une définition unique d'une politique publique, mais **les représentations** que s'en font un certain nombre d'acteurs, engagés avec leurs outils, leurs méthodes, leurs préoccupations et leurs légitimités. Le résultat observé, c'est une espèce de soupe dans laquelle se mélangent les différentes logiques d'acteurs. Il faut alors partir d'un postulat de cohérence, en se disant qu'il existe une certaine logique dans la démarche de chaque acteur. On essaie de faire comme s'il pouvait ressortir une logique globale, qu'on espère, en l'occurrence, d'intérêt général, et on amène les partenaires à réfléchir autour de ce qu'on veut faire ressortir.

Dans toutes les opérations, je suis toujours parti des documents de base, c'est à dire les délibérations, des rapports présentés en assemblée, d'un vote, bref tout ce qui pouvait être soupçonné d'emporter un minimum de consensus parce que répondant à une légitimité "documentaire". Il faut d'abord chercher à comprendre ce que les gens ont voulu faire, et ce n'est qu'après que l'on pourra développer des instruments de mesure, pour voir si on en est près ou loin des objectifs fixés. **Mais cet exercice n'est pas possible sans une re-transposition de ce que les acteurs ont voulu faire, sans l'aval du pouvoir politique.**

Parler objectif, cela veut dire, que l'on dispose de chiffres, mais plus que le degré d'atteinte des objectifs chiffrés, c'est la pertinence d'un modèle d'action, d'une théorie d'action que l'on vérifie à travers un exercice d'évaluation.

Les champs de l'évaluation

J'en arrive maintenant à la définition même de l'évaluation et de ses champs. Je reprends l'idée d'une transformation. On part d'une situation sociale ; on dispose d'un diagnostic, d'une théorie d'action, -d'ailleurs au moment où on la formule initialement, on ne sait pas si elle va fonctionner (en réalité il s'agit d'objectifs)-, on a aussi des moyens et des résultats.

En ce qui concerne les diagnostics, ils sont toujours fait en fonction d'un système de valeur ; quelques fois on confond les valeurs et les objectifs et on affiche les premiers pour les seconds.

L'évaluation va s'intéresser à différents champs, ou angles d'attaque. Il y a la **pertinence**, qui est la relation existant entre le diagnostic et la théorie d'action. La pertinence de l'action et la pertinence du diagnostic se regroupent dans ce que nous appellerons l'opportunité. **L'opportunité des décisions est en fait un choix politique.** C'est un domaine sur lequel le contrôle et l'intervention des chambres des comptes sont interdits.

L'efficience est constituée par la relation existant entre les moyens et les résultats, et la **cohérence**, par celle existant entre les objectifs et les moyens. Dans le cas d'une relation entre les objectifs et les résultats, on parle d'**efficacité**.

Quant à la définition de l'évaluation, voici celle donnée par un groupe de travail constitué autour de l'AFIGESE (l'Association des directeurs Financiers, contrôleurs de GESTION et responsables d'Evaluation) : **"c'est une démarche qui consiste à construire un jugement de valeur sur une intervention publique à partir de plusieurs angles d'approche : efficacité, efficience, pertinence, cohérence, utilité sociétale réelle ou supposée"** ; l'utilité sociétale étant constituée par la relation existant entre les résultats et la situation sociale, conçue de manière à en améliorer la valeur.

Le référentiel

Je voudrais revenir maintenant sur **le référentiel**. Il est constitué par les **objectifs au sens large** ; les objectifs commentés, argumentés. Durant mes quatre années en Région lilloise c'est certainement sur le référentiel que j'ai le plus appris. Et si des progrès ont été faits dans le domaine de l'évaluation, c'est sur la définition du référentiel qu'elles ont été le plus significatives. Comment cela s'est-il passé ? Supposez que vous êtes au début de l'évaluation d'une politique, vous reconstituez, avec l'équipe avec laquelle vous travaillez, la théorie d'action qui était celle des acteurs au moment où ils ont mis en place cette politique. Ensuite, les spécialistes peuvent hiérarchiser les objectifs, construire des arbres d'objectifs, on essaie de décanter des choses bien admises par les partenaires et appuyées sur des diagnostics scientifiques fiables.

Il restera aussi des zones dans lesquelles on est tout à fait dans l'incertitude, parce que les postulats sur lesquels est appuyé le référentiel ne sont pas démontrés.

1^{er} exemple : l'aide aux PME / PMI de la région Nord-Pas de Calais

Je vais illustrer mon propos par un exemple ayant trait au développement de l'emploi dans les industries intermédiaires du Nord Pas de Calais. Sur quoi va-t-on l'appuyer l'intervention publique, en l'occurrence, un système d'aides financières se voulant incitative de certains comportements ? Sur les PME, parce qu'elles sont créatrices d'emploi, (si l'on en juge par les enquêtes de l'INSEE) Mais on s'aperçoit que les PME sont en difficulté, parce qu'elles ont un gros renouvellement à faire en terme d'investissement matériel. Par exemple, l'imprimerie où on est en train de passer de l'imprimerie mécanique à l'imprimerie numérique. Qu'est-ce que je vais faire ? Je vais retenir parmi les PME toutes celles qui sont sur le point de faire un passage au numérique, afin de les aider dans la réalisation de leurs investissements. Seulement, alors que l'on avait besoin de 100 ouvriers typonymistes dans une imprimerie mécanique, il ne faut plus que 3 opérateurs informaticiens dans une imprimerie numérisée ; résultat : 97 licenciements. Je caricature, mais cela montre qu'en réalité, modernisation et emploi ne font pas nécessairement bon ménage. Au départ, il y a une espèce de constat de désespoir. On se dit que, si on ne fait rien, tous les emplois vont disparaître et cette hypothèse n'est pas complètement fausse. Seulement, on ne sait pas si le levier que l'on va mettre en route pour permettre à un certain nombre d'entreprises de survivre va avoir un effet positif sur l'emploi. Cela c'est la partie obscure.

Pour en revenir au référentiel, on repère 4 ou 5 points sur lesquels il est bon de se poser des questions. On commence par consulter tout ce qui est disponible : les observatoires, les bases de données, les spécialistes, les experts. Pour toutes les questions qui demeurent, -et en général il y en a plus qu'avant-, si cela est nécessaire, on fait appel à un bureau d'études pour réaliser une enquête ou une série d'enquêtes. On est alors en mesure de formuler un certain nombre d'hypothèses, probablement plus scientifiques que le fouilli qu'on avait au départ. Il est, en effet, important d'avoir une bonne connaissance du champ dans lequel on intervient, avant d'engager une évaluation.

2^{ème} exemple : la politique de la ville dans un quartier de la région Nord-Pas de Calais

Je vais maintenant prendre un exemple pratique qui est celui de la politique de la ville en Nord Pas de Calais. Les deux opérateurs, l'Etat et la région, étaient confrontés à de graves difficultés sur un ensemble de quartiers de l'agglomération. Or, à partir du moment où un quartier va mal, c'est parce que s'y concentrent toutes les difficultés d'une agglomération. Il importe donc de faire un bon diagnostic au moment où on met en place une série d'actions relevant de politique de la ville. Une fois qu'il est fait et que l'on a une vision cohérente de l'ensemble du problème, on comprend beaucoup mieux pourquoi les difficultés convergent sur certains quartiers. Il est alors possible d'établir un programme d'actions sur ce quartier, en respectant une progression dans la définition des objectifs.

Les ambiguïtés du contrat de Plan Etat /Région : le Nord-Pas de Calais et la politique de la Ville

Dans le 3^{ème} contrat de plan Etat Région figure un article unique pour les contrats d'agglomération et les contrats de ville où on a défini la politique de la ville comme le volet social du contrat d'agglomération. Le contrat de ville devait constituer le référentiel. Ensuite, on pouvait pointer les objectifs d'amélioration de la ville en : un taux de réduction du niveau de chômage, une meilleure mixité sociale, une baisse du taux de famille monoparentale, une baisse de la délinquance et de la violence. On déclinait cette série d'objectifs sur la base de diagnostics qui laissaient des chances à l'action d'être pertinente.

Seulement, au moment de la signature du 3^{ème} contrat de plan, une injonction venue de la délégation inter ministérielle à la ville, indiquait que les contrats de ville devaient être signés dans les trois mois. Les maires, conseillers régionaux en tête, sont alors allés chez le Préfet afin d'obtenir des crédits. Les contrats d'agglomération furent signés au moment de la signature du 3^{ème} contrat de plan. De ce fait, il y eut une énorme frustration, aussi bien du côté des services déconcentrés de l'Etat que du côté de la Région. On dut engager l'évaluation régionale dans une situation très conflictuelle. Une équipe fut constituée. Elle a effectué ses travaux en partant de données objectives, par exemple :

- la comparaison de la "géographie prioritaire", telle qu'elle avait été définie au départ et telle qu'elle fut retenue par les politiques.
- Le taux de répartition de l'enveloppes des crédits spécifiques et on s'est alors aperçu que la majorité des crédits allait aux communes les moins en difficultés ; Etc...

Ce résultat était complètement contraire aux objectifs de la politique de la ville, puisqu'ils stipulaient, qu'il fallait soutenir les communes le plus en difficulté, notamment sur le plan fiscal et faire en sorte que la répartition au moins soit juste. Or elle était inversée dans une échelle de 1 à 18. Cela été dû à l'existence de

programmes locaux de développement social mis en place pendant le 2^{ème} contrat de plan et élaborés à l'issue d'une séquence enchaînant diagnostic d'agglomération et contrat d'agglomération, **puis** diagnostic de ville et contrat de ville. A cette époque, à partir du moment où on avait délimité la géographie des quartiers prioritaires, les opérateurs se réunissaient sur place, établissaient une liste des problèmes et un décompte des ressources, avec les partenaires impliqués sur place.

C'étaient les Programmes Locaux de Développement Social, ou PLDS, valables sur la durée du deuxième Contrat de Plan (1988-1993).

Un certain nombre d'opérations ont ainsi été mises en place sur la soixantaine de quartiers concernés, avec des équipes de projet disposant de suffisamment d'autonomie pour négocier avec les financeurs.

Lors de l'élaboration du 3^{ème} contrat de plan, du fait de l'injonction prononcée au niveau central, il n'y a plus eu de contrat d'agglomération et seuls quelques contrats de ville ont rapidement été signés. Les maires et les chefs de projets ont perdu le sens de l'action globale et les équipes de PLDS se sont délités. Seules celles qui étaient les plus structurées, les plus implantées, ou qui avaient le plus de moyens, se sont maintenues. Elles étaient situées dans les communes qui étaient celles qui en avaient relativement le moins besoin. Elles ont continué à obtenir des crédits, alors que les communes qui ne présentaient plus de demandes, n'obtenaient évidemment rien.

L'évaluation est un projet

En conclusion, je voudrais vous dire, que pour moi, **une évaluation utile est celle qui fait avancer le référentiel**, c'est à dire celle qui développe une culture commune sur un problème social donné. Une culture commune, cela signifie que dans un système d'intelligence répartie, chaque partenaire comprend quelle est sa place, quelle est sa responsabilité et ce qu'il peut faire. Il n'y a que de cette manière que l'on peut venir à bout des problèmes sociaux à l'heure actuelle.

L'évaluation doit être construite comme un projet, conçue comme une chartre entre les partenaires engagés dans l'évaluation. La circulaire du 9 décembre 1993 et le Conseil Scientifique de l'Evaluation traitent du projet d'évaluation. Dans cette chartre, on présente les motifs de l'évaluation, on indique qui décide (qui a pris la décision d'évaluer et qui est légitime pour le faire), qu'est-ce qu'on veut faire, comment on veut-on le faire, dans quel calendrier et avec quels moyens. La chartre traite aussi de la méthode et du cahier des charges. Si on respecte ces différentes étapes il y a des chances pour que l'on obtienne un bon référentiel, ou un référentiel amélioré.

DISCUSSION

X...

Comment expliquez-vous que l'évaluation dans la sphère publique doive se faire de manière si fondamentalement différente de ce qui se fait dans la sphère industrielle privée ?

Votre propos, a pour effet d'établir une opposition avec la sphère privée où on a un système, une méthode d'évaluation plus mécanique, basée sur des chiffres, sur des indicateurs et vous dites que ce n'est pas ce qu'il faut faire dans la sphère publique

Jacques HORAIST

Pour relativiser la portée de ce que je peux vous dire, il faut que vous sachiez que je n'ai jamais travaillé dans le privé, je ne sais pas comment cela s'y passe. Il manque donc un point d'appui à ma comparaison.

Ceci étant, pourquoi est-ce si compliqué en matière d'intervention publique ? Parce qu'à la différence d'un marché où il y a une réponse au niveau des prix, des achats et du chiffre d'affaires, dans le public les choses restent très confuses. On ne sait pas ce qui se passe dans la tête des gens, on ne connaît pas leur réponse en tant que citoyens, ni ce qu'ils pensent vraiment du problème. Bien sur, il y a des sondages d'opinion, mais ils sont toujours réalisés sur des questions très simples et plus ou moins tronquées.

Marie-Aude CORBILLE – CETE

Par rapport à la demande d'évaluation à laquelle vous avez abouti, je voudrais savoir de manière un peu plus précise, quelle a été la doctrine de l'Etat, comment a été prise la décision de partir sur cette question là, qui l'a écrite, qui l'a formulé ?

Jacques HORAIST

La commande est venue du niveau politique de la Région, par l'intermédiaire du directeur du plan et de l'évaluation ; elle a été relayée au niveau de l'État, par le SGAR.

En ce qui concerne l'organisation de cette évaluation, 3 niveaux d'instance ont été définis : une instance de décision, une instance de pilotage et une instance de réalisation.

L'instance de décision était constituée par le comité restreint du contrat de plan qui réunissait le Préfet et le Président ou la Présidente de la Région et quelques gros responsables des services techniques de l'Etat et de la Région.

Le comité de pilotage était numériquement plus important, puisqu'il réunissait non seulement le Secrétaire général des affaires régionales et le Directeur général des services qui étaient les co-présidents, mais aussi les chargés de mission et les directeurs des administrations concernées, des représentants des équipes qui faisaient le travail d'étude, les membres de la cellule d'évaluation, ainsi que trois

experts. A la fin, il y avait aussi des représentants des départements.

La cellule d'évaluation Etat-Région était l'instance de réalisation. Elle était composée de 2 agents de la Région et de 2 agents de l'Etat. Nous avons aussi des correspondants techniques dans les différentes directions, aussi bien coté de l'Etat que de la Région. Certains consacraient le 1/3 de leur temps, voir même un mi-temps à l'évaluation.

Pour en revenir à votre question, si la proposition d'évaluer la politique de la ville a pu aboutir, c'est parce qu'il existait un climat propice à la rencontre, ce qui a fait que lorsque la décision d'évaluer à commencer à se profiler, l'opposition n'a pas été importante. Si les travaux d'évaluation ont réussi, c'est aussi grâce à la qualité des deux chargés d'études qui sont intervenus du côté de l'Etat.

Patrick MOQUAY

Quand vous avez formulé la question posée à l'évaluation de la politique de la ville, il me semble que vous avez fait référence à la doctrine Etat-Région en la matière. Or je me souviens d'une étude d'évaluation qui a été faite par C3E en Poitou – Charente sur la politique de la ville, qui n'était pas vraiment une étude d'évaluation, mais plus exactement une réflexion sur le référentiel et sur les objectifs tels qu'ils étaient compris par les différents participants. Ce travail a mis en évidence que l'Etat et la Région n'avaient pas du tout la même perception de la politique de la ville. L'Etat avait une vision plutôt de développement ou de règlement de problèmes d'insertion, la Région avait plus une vision d'aménagement de son territoire.

Est-ce que dans votre question vous présumiez en quelque sorte une communauté de vue ? Est-ce qu'elle existait vraiment ?

J HORAIST

Au départ, les points de vue convergeaient, -la situation n'étant peut être pas aussi marquée de "*a contrario*" que ce qui ressort de votre propos sur Poitou-Charentes-, lequel se resitue devant des urgences urbaines qui interrogeaient les services de l'Etat, notamment le ministère de l'intérieur, et qui demandait des réponses rapides. La signature du 2^{ème} contrat de plan avait eu le mérite de mettre en place les programmes locaux de développement social. Le travail fait dans le cadre de ces plans locaux de développement social, ainsi qu'un travail d'évaluation combiné fait par ARGOS sur les contrats d'agglomération, ont permis à l'Etat de rapprocher son point de vue de l'idée, qu'effectivement, le quartier qui va mal, c'est le symptôme de l'agglomération qui ne va pas très bien. La Région était ravie de l'attirer sur ce terrain, puisque ça ramenait l'Etat sur son champ naturel d'organisation et d'aménagement qui préoccupait la Région au titre de son propre territoire. Donc, il y a eu une opportunité à saisir pour la Région.

Jean-Yves BION

Existait-il une vision partagée ou a t-elle été créée par l'évaluation entre l'Etat et la Région ?

Jacques HORAIST

Au cours du 2^{ème} contrat de plan, l'évaluation a été réalisée par ARGOS et un autre organisme. Ces deux évaluations ont permis à l'Etat et la Région de se comprendre. La Région Nord Pas de Calais, qui est un peu frondeuse par rapport à Paris, a aussi, pour sa part, un peu mieux compris les préoccupations de l'Etat.

Jean-Yves BION

Comment les partenaires ont-ils été associés à la définition des objectifs ? Pourquoi a-t-on retenu la politique de la ville, dans un contrat de plan, qui comporte de nombreux programmes ? Est-ce que l'on pensait qu'il était plus facile d'établir un consensus entre les partenaires sur le sujet ? Etait-ce parce qu'il y avait des urgences ?

Jacques HORAIST

Il y avait urgence, parce qu'il y existait un climat de découragement. L'injonction est venue de la co-présidence du contrat de plan, c'est à dire de personnes plus extérieures, plus légitimes et moins désabusées. Le relais a été pris, avec courage, par la chargée de mission de la politique de la ville au SGAR, qui était en plein milieu du conflit.

Les autres partenaires, c'est à dire les acteurs locaux, les présidents d'agglomération, les chefs de projet, les chefs de projets de quartier... n'ont pas été associés au niveau du projet de l'évaluation, puisque ce qui était interrogé, c'était la doctrine Etat-Région et la manière dont cette doctrine a été reçue localement. De fait, les autres acteurs non pas été directement associés. En revanche, ils ont été consultés au moment des enquêtes. Les deux chargés d'études ont rencontré beaucoup de personnes, qui étaient plutôt ravies de pouvoir s'exprimer, et dire ce "qu'ils avaient sur le cœur" avec le sentiment d'être entendu.

Pour autant, on n'a pas trop ouvert. On a essayé d'être pragmatique.

Je reste surpris qu'on ai réussi à sortir, dans un contexte d'urgence, et conflictuel, une évaluation de qualité et qui localement aurait pu faire progresser les choses, si on avait été suivi par le niveau gouvernemental.

X....

Quel était votre rôle ?

Jacques HORAIST :

J'étais responsable du développement de l'évaluation. Je travaillais au sein de la Direction du Plan et de l'Evaluation (DPE). Je n'avais pas de responsabilité hiérarchique et j'étais mandaté pour approcher les différents services avec une légitimité qui me rattachait directement au Directeur général des services. En fait j'ai travaillé sur une base de volontariat. En effet, à l'exception de la direction en charge, à la Région, de la politique de la ville, qui a été mise dans l'obligation de s'impliquer

dans l'évaluation, on s'est surtout basé sur le volontariat au sein des services et on a toujours trouvé 1, 2 ou 3 chargés de mission intéressés par le sujet.

Philippe Dieudonné

J'interviens en Provence Alpes Cotes D'Azur. Dans cette région, nous ne connaissons pas le contrat d'agglomération. Au sud de Lyon, on ne peut pas considérer qu'il existe des politiques d'agglomération. D'autre part, j'ai vu dans le nord de la France des diagnostics d'agglomération faits à différents niveaux et j'ai constaté une habitude de travailler en partenariat, qui n'est pas parfaite, mais qui m'a semblé de qualité supérieure à ce que je vois dans le sud de la France. Est-ce que ça ne joue pas non plus quand même sur l'évaluation elle-même ?

J. HORAIST

L'Etat et la Région en sont arrivés à s'entendre sur l'importance du diagnostic. Cette étape est fondamentale.

LA DÉTERMINATION DES OBJECTIFS
DANS
L'ÉVALUATION DU CONTRAT DE VILLE DE LYON

par Pierre SUCHET, chef du service DSU de la Communauté urbaine de Lyon

Je suis responsable du service développement social urbain à la Communauté Urbaine de Lyon. Mon intervention est issue d'une expérience de terrain. Dans l'agglomération lyonnaise, il y a des contrats de ville d'agglomération depuis 1992. Le premier, mis en œuvre entre 1992 et 1994, faisait partie de la première série de contrats de ville expérimentaux. Il a été suivi d'un deuxième contrat, entre 1994 et 1999, puis d'un troisième contrat pour la période 2000-2006, actuellement en cours de réalisation. Il est prévu d'en réaliser une évaluation intermédiaire en 2003.

La communauté urbaine de Lyon est un partenaire, fortement impliqué, de la politique de la ville dans l'agglomération lyonnaise. Historiquement, au moment du lancement de la politique de la ville, elle avait dans ses compétences, la réalisation et l'achèvement des ZUP en cours. De ce fait, elle a été tout de suite impliquée dans des interventions sur les quartiers défavorisés de l'agglomération, à Vénissieux, Vaulx en Velin et ensuite Rilleux. La communauté urbaine est, depuis une dizaine d'années, un partenaire de base de la politique de la ville, avec l'État qui est fortement organisé et très présent dans le Rhône, mais aussi avec les communes et tous les autres partenaires de cette politique publique.

1 - LE DISPOSITIF DE MISE EN OEUVRE DU CONTRAT DE VILLE

Le contrat de ville est un contrat d'agglomération, dont l'objectif général est de développer une solidarité d'agglomération en faveur de la lutte contre les ségrégations urbaines et sociales.

11 - Les niveaux territoriaux

Le dispositif de mise en œuvre est constitué de plusieurs niveaux territoriaux qui s'emboîtent les uns dans les autres :

- il y a un volet "quartier", dans lequel on trouve des programmes de réhabilitation de quartiers dégradés, ainsi que des programmes d'appui au développement économique et social ; **le contrat de ville est décliné en programmes et conventions par quartier.**
- il existe aussi un volet communal, constitué de programmes d'actions thématiques ;
- en marge du contrat et avec le temps, il s'est développé une contractualisation thématique sur l'insertion, la sécurité, la prévention, l'éducation et l'organisation du temps, l'habitat et le peuplement. Ces programmes d'actions concernent chaque commune ou un ensemble de communes. Ainsi, dans le domaine de l'insertion, une contractualisation a été établie au niveau de l'agglomération, par exemple pour le secteur est-lyonnais, dans le cadre du plan local pour l'insertion par l'économie uni-est.

En ce qui concerne le niveau d'agglomération, il a été identifié comme pertinent pour la réduction des grands déséquilibres sociaux et spatiaux. Il y a eu de la part de l'état, une forte mise en avant du volet de l'agglomération dans la préparation des derniers contrats de ville.

Il faut avoir en mémoire, qu'au moins **80 % des actions et des financements relèvent du niveau du quartier**, qu'une partie des actions est organisée au niveau des communes et seulement quelques unes au niveau de l'agglomération.

Pour l'instant, le rôle de l'agglomération est faible. Il s'agit d'un rôle de subsidiarité au regard de **celui des quartiers qui constitue le principal niveau opérationnel**. Le montant des crédits, figurant dans l'annexe financière du contrat de ville de l'agglomération, s'élève à un peu plus de 4 milliards de francs, dont 900 millions de francs pour la partie communauté urbaine de Lyon.

12 - Les contrats et les financements

L'architecture des 7 politiques contractuelles comprend, d'une part un contrat de ville d'agglomération et d'autre part des conventions communales d'application pour chacune des 24 communes concernées.

Ces contrats sont structurés de la même façon. Y figurent :

- les grandes orientations ;
- la liste des territoires prioritaires validés et qui font l'objet des actions prioritaires ;
- dans une convention communale, on a aussi les orientations locales et les programmes d'actions sur les mêmes thèmes, ainsi que la définition des périmètres des territoires prioritaires.

Au niveau financier, dans le contrat de ville d'agglomération est inscrit un montant de crédits, indicatif, amené par les partenaires pour la durée du contrat. Il n'est pas divisé en secteur et

en quartiers prioritaires, mais regroupé en 4 lignes ayant trait à l'habitat et au développement urbain, au développement économique et à l'insertion, au développement social et au pilotage et l'évaluation. Le but est de ne pas figer dès le départ un contrat de longue durée, par un découpage en thèmes, sous-thèmes etc, dans la mesure où il porte sur une politique qui doit pouvoir évoluer dans le temps et s'adapter en fonction de l'évolution des problèmes. Une annexe financière figure aussi, à titre indicatif, dans les conventions communales d'application. Elle ne porte que sur la programmation de la première année du contrat. Par la suite, une programmation annuelle des actions sera établie chaque année, par l'ensemble des partenaires du contrat de ville, pour chaque convention communale d'application. Il n'existe donc pas d'engagement pluriannuel ferme dans les conventions communales d'application.

13 - Les dispositifs d'action

Dans les documents contractuels, sont aussi définies les modalités de pilotage et d'organisation, la composition des équipes projets et des groupes techniques, ainsi que les objectifs en matière d'évaluation. **La contractualisation est politique et non pas juridique**, dans la mesure où il n'y a pas de sanction de prévue, si un partenaire ne tient pas ses engagements. Toutefois, leur existence permet la mise en évidence du non respect des engagements d'un partenaire et doit susciter un débat avec les autres.

Ces documents donnent des indications relativement générales, que se soit sur les objectifs ou sur les financements. Cela permet de ne pas rigidifier les programmes qui sont de nature très diverses. Certains, notamment ceux traitant du volet urbain, mettent très longtemps à être définis, élaborés et mis en place ; par contre d'autres, comme le programme de développement social, ont des durées beaucoup plus courtes.

2 - LA QUESTION DES OBJECTIFS DANS L'ÉLABORATION DU CONTRAT DE VILLE

La base de la programmation du contrat de ville est constituée des nombreuses fiches d'actions établies par les différents opérateurs de terrain. Je vous propose maintenant d'aborder le thème des objectifs, en partant du particulier pour aller vers le général.

21 - Les dossiers d'action

Chaque année, pour chaque contrat de ville, une programmation des actions inscrites et financées par les partenaires, est établie, en application des orientations générales du contrat de ville.

Au premier niveau, celui des actions, on essaie de définir des objectifs qui permettent ensuite d'établir un bilan, voire une évaluation.

Le financement des actions va de 10 000 F à 20 millions de francs. Elles abordent des sujets aussi différents que « l'aide aux devoirs », « les initiatives culturelles auprès des groupes locaux », « l'aménagement d'un secteur du quartier », « la création ou la transformation d'un

nouvel équipement ». Des actions concernent aussi des aspects comme « faire travailler ensemble des travailleurs sociaux et des enseignants de collège, auprès de familles dont les enfants ont des difficultés ».

Une fiche standard a été établie. Elle aborde les rubriques suivantes : les objectifs, la description de l'action, les moyens de réaliser, un bilan.

Dans le dossier figure aussi un compte rendu de l'action réalisée l'année n-1, car un certain nombre d'actions sont reconduites chaque année. Il s'agit d'inciter les opérateurs à fournir un compte rendu détaillé des résultats de l'action mise en œuvre l'année précédente, avant de valider la poursuite de son financement.

Ce compte rendu mentionne :

- l'intitulé de l'action et sa description,
- les partenaires associés ;
- la mise en œuvre opérationnelle ;
- les personnes concernées par l'action ; le nombre de personnes impliquées dans chacune des étapes, les apports et la plus-value retirée de cette implication ;
- un rappel des modalités de mesure de l'action indiquées lors du dossier de demande de subvention ;
- un rappel des indicateurs de mesure de l'indication, proposés lors de la demande de subvention ; l'énumération des résultats dégagés à partir des indicateurs retenus, une explicitation des résultats.

Le compte rendu doit inciter tous les opérateurs à fournir des éléments permettant d'identifier les objectifs de mesure de l'action et d'apprécier son bilan.

On essaye donc pour chacune des actions, de mettre en évidence **l'objectif fixé**, l'instrument de mesure utilisé, son bilan, sans avoir les moyens d'en tirer une conclusion transversale pour toutes les actions. C'est un peu l'approche anglo-saxonne mise en œuvre pour les crédits européens ; **il faut définir une action, un objectif, un instrument de mesure, un résultat.**

22 - La procédure de sélections des actions

Une procédure d'instruction des dossiers a été mise en place dans le Rhône ; il s'agit du dossier unique de demande de subvention « DUDS ». Il est commun à tous les partenaires finançant une action.

La cohérence du programme d'actions est assurée par la réunion de programmation, à laquelle participe le sous-préfet, le maire ou son représentant, des représentants des autres partenaires, soit à un niveau politique, soit à un niveau technique.

Le chef de projet, responsable de l'équipe, joue un rôle fondamental dans le tri des actions et l'analyse technique. **Le catalogue des actions** est en effet du à la multiplicité d'initiatives locales qui ne rentrent pas forcément dans les orientations stratégiques voulues par la puissance publique, dans la mesure où on arrive à faire passer dans les faits, les objectifs de

fond définis dans la convention. Chaque année, cette question est abordée lors des séances de programmation, des réunions du comité de pilotage de chaque site.

3 - L'ÉVALUATION DU CONTRAT DE VILLE (1994-1999)

Et qui concerne le contrat de ville 1994-1999, sa réalisation s'est traduite par la mise en place, **en fin de contrat, d'une mission d'évaluation** pilotée par la préfecture du Rhône et la communauté urbaine. Cette évaluation était considérée comme une démarche prospective. C'est à dire, qu'elle devait fournir un bilan synthétique et relativement simplifié des résultats du contrat de ville, et définir les bases d'élaboration du contrat de ville 2000-2006. Cette mission a consisté, notamment, en la mise en place de groupes de travail pour chacun des grands thèmes : requalification des territoires, habitat, développement économique, insertion, services publics, développement social, prévention de la délinquance. Les travaux, relativement légers, qui ont fait l'objet d'une synthèse, ont consisté à :

- réunir des groupes techniques regroupant des acteurs suffisamment significatifs, afin d'élaborer un point de vue collectif ;
- réaliser une trentaine d'interviews individuels sur l'ensemble de l'agglomération, auprès d'acteurs représentatifs.

La synthèse a fait l'objet d'une discussion entre la maîtrise d'ouvrage et le prestataire .

Pour vous donner une idée du document, je vais traiter le chapitre sur les services publics et le développement social. Il en ressort que :

- * « les actions politiques de la ville, dans le domaine culturel, ont pris une importance certaine. L'évaluation conclut sur un développement rapide du vecteur culturel, avec l'amorce de quelques actions d'agglomération significatives, dont « le défilé de la biennale de la danse » et « la fête du livre à Bron » ;
- * des actions ponctuelles, en matière d'équipement public et d'adaptation des services publics, ont été réalisées « sans véritable cohérence globale et sans dynamique d'agglomération » ;
- * dans le domaine du service public, des d'actions ont été réalisées, « uniquement sur la base d'initiatives d'acteurs locaux, sans qu'une dynamique ait émergée » ;
- * les actions éducatives et de prévention sécurité ont fortement progressé, mais « sans une articulation suffisante entre les dispositifs concernés » : conseil de prévention de la délinquance, contrats locaux de sécurité, l'école avec à l'époque les zones d'éducation prioritaires et ce qu'on appelle la gestion sociale de proximité ;
- * le volet éducation et prévention sécurité apparaît en partie dans chacun de ces dispositifs qui ont eu tendance, comme cela est fréquemment constaté, à fonctionner avec leur propre dynamique, leurs propres acteurs, leur propre pilotage ; c'est à dire avec **une insuffisante transversalité**.

4 - LE SUIVI DU CONTRAT DE VILLE DE L'AGGLOMÉRATION (2000-2006)

Après s'être assuré de la cohérence des projets au niveau de chaque quartier, il faut pouvoir réaliser **un suivi d'un contrat de ville de l'agglomération**. Tous les thèmes sont abordés dans le contrat d'agglomération et pour chacun d'entre eux, sont définis des **objectifs au niveau de l'agglomération** qui doivent être complémentaires, de ceux du niveau local.

On a fait un résumé des actions identifiées pour chaque thème. Ainsi, par exemple, dans le domaine de la prévention et de la sécurité, l'un des objectifs mentionné est d'assurer la tranquillité publique.

Cela doit se traduire par le développement de la police de proximité, la professionnalisation et la mise en réseau des fonctions d'agents de médiation et de sécurité, ainsi que par la réalisation d'actions structurantes d'agglomération. Il est aussi nécessaire de réaliser des actions en lien avec des événements et des lieux d'agglomération. Cela se traduit par un programme d'actions, à mettre en place lors d'événement pouvant donné lieu à des incidents. D'autre part, il faut aussi poursuivre l'action de la maison de justice décentralisée, mettre en réseau informatique et opérationnelle des maisons de justice, etc....

Ensuite, on a regardé si on avait identifié les acteurs qui devaient les réaliser et si ces objectifs pouvaient être quantifiés. Pour en revenir au développement de la démarche de la police de proximité, c'est l'Etat qui en a été chargé. L'état a pour objectif de la mettre en place le dispositif sur l'ensemble des communes de l'agglomération en 2003.

Ce travail d'identification a été réalisé un an après la rédaction du contrat de ville, pour essayer d'expliciter quel pouvait être l'indicateur de suivi, de mesure de la réalisation de l'objectif général inscrit dans le contrat de ville. Dans l'exemple retenu, **l'indicateur de suivi**, porte sur le degré de mise en œuvre de la police de proximité, en 2003, dans les communes de l'agglomération.

Les travaux ont été faits de façon partenariale avec les représentants techniques des partenaires du contrat de ville, afin que l'on puisse mettre en évidence, en 2003, le degré d'atteinte des engagements figurant dans les documents écrits.

Ce travail, qui n'a pas été achevé, doit être considéré comme une tentative, de la part du groupe technique qui suit le contrat de ville d'agglomération, **de déclinaison des objectifs généraux inscrits dans le contrat** et de mesure de la mise en œuvre. Il a été interrompu car il était très lourd. Je ne suis pas sur qu'on le reprenne pour l'évaluation en 2003. Il a été réalisé sur les deux chapitres du contrat de ville, pour lesquels il était le plus difficile d'avoir une vision globale : le volet sécurité et le volet développement économique. Les travaux ont été présentés au sous-préfet à la ville.

DISCUSSION

Jean-Yves BION - CERTU

Est-ce que l'évaluation réfère à des objectifs, ou est-ce que le prestataire de services qui a fait le constat, à partir de ces interviews, s'est dit que, tout compte fait, les objectifs, c'est quelque chose d'autre ; je vais faire un constat de situation ?

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

Les objectifs du précédent contrat de ville étaient vraiment très généraux et donc ce travail se réfère aux têtes de chapitres. Cela n'a rien d'une évaluation organisée selon des bases précises, mais traduit la volonté de donner un point de vue sur ce qui semblait être les avancées ou les difficultés principales, devant l'instance de pilotage politique de la politique de la ville.

Jean-Yves BION - CERTU

Je ne conteste pas du tout la méthode. Le problème, c'est simplement par rapport à la journée d'aujourd'hui : vous aviez établi des objectifs et puis il m'a semblé qu'au moment de tirer le bilan et de faire l'évaluation, vous les avez laissés de côté. Est-ce exact ? Je ne veux pas dire que c'est blâmable, mais de fait, il me semble bien que ce soit ce qui s'est passé.

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

Je considère qu'on avait pas vraiment établi d'objectifs et qu'au départ, on en avait pas une expression et une hiérarchisation. Le contrat de ville 1994-1999, était beaucoup plus court que le contrat de ville 2000-2006 ; ce n'était pas vraiment une suite d'intentions, hiérarchisées et explicitées. Par la suite, on en a pas élaboré ; de ce fait, on a du se contenter de la formulation d'une espèce de point de vue sur ce qui a été fait, sans pouvoir se référer à des objectifs initiaux.

Marie-Aude CORBILLÉ - CETE de Lyon

En quoi les résultats de cette évaluation ont-ils pu être repris de façon opérationnelle dans le programme 2000-2006 ?

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

L'évaluation a été bien reçue. Le groupe technique du contrat de ville qui a formulé les centres d'intérêt de l'évaluation connaissait les attentes des politiques ou leurs critiques. Il y a eu un certain nombre d'initiatives de prises dans le domaine des services publics, mais il n'y a jamais eu de volonté d'avoir une perception globale de l'action des différents services techniques.

Jacques HORAIST - Chambre régionale des comptes Rhône-Alpes

Est-ce qu'en amont de la formulation des objectifs, il y a eu une forme de diagnostic de réaliser, sur les quartiers en difficultés et quelle était la position de l'état sur ce sujet ?

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

On a présenté là la question de l'évaluation au niveau de l'agglomération qui ne formule pas d'appréciation sur chacun des quartiers, car cela relève des évaluations locales (commune / quartier).

Globalement on peut dire qu'il y a trois niveaux possibles d'évaluation :

- * l'action ;
- * le quartier ou de la commune ;
- * l'agglomération.

Pour chaque commune et quartier, il y a dans les documents contractuels, de façon systématique, un chapitre consacré à l'évaluation, qui prévoit les modalités de sa réalisation, suivant des dispositions très variables.

Dans le précédent contrat de ville, une quinzaine de communes étaient concernées. Il n'y eu une évaluation permanente de réalisée, sur toute la durée du contrat, que dans l'une d'entre elles. Dans environ les deux tiers des autres, un travail d'évaluation, fut effectué par un cabinet spécialisé, en fin de contrat. A chaque fois, on a fait référence aux objectifs inscrits dans la charte d'application communale.

L'aspect diagnostic est toujours abordé, même s'il n'est pas posé, au départ, de façon forte. Au niveau du quartier, les évaluations faites sur chacun des sites ont consisté à prendre 2 ou 3 thèmes, considérés comme les plus significatifs et à effectuer un travail **relativement approfondi, pour produire une appréciation, plutôt que de réaliser une évaluation globale, en comparant la situation au début du contrat et à la fin.** L'approche à donc été partielle et centrée sur un certain nombre de thèmes jugés prioritaires. A ma connaissance, on n'a pas organisé une filiation entre un diagnostic, l'écriture des objectifs, la mise en place d'une évaluation qui se réfère à l'ensemble et la production d'une appréciation précise en fin de parcours.

Jean-Pierre MERCIER - Cete de l'Ouest

Vous avez des outils d'évaluation sur l'agglomération lyonnaise. Vous avez des observatoires au niveau régional et local. Est-ce que ces outils vous ont servi pour définir les objectifs poursuivis par la politique ?

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

On dispose effectivement d'outils statistiques.

On a un observatoire des territoires sensibles de l'agglomération lyonnaise qui croise un certain nombre de données statistiques, avec un objectif de base qui est de comparer, en permanence, l'évolution des quartiers. C'est donc un découpage infra-communal, à l'échelle

des zones urbaines sensibles et des quartiers, qui permet de comparer leur évolution par rapport à celle du reste de l'agglomération. On produit donc une analyse sur la manière dont évolue l'écart entre les quartiers prioritaires et le reste de l'agglomération.

On dispose d'un certain nombre d'indicateurs sociaux sur l'ensemble des quartiers et des contrats de ville, qui nous permet de mettre en évidence, de plus en plus précisément, la notion de pauvreté et de précarité, en déterminant, par exemple, la part des chômeurs, celle des bénéficiaires du RMI et des familles à bas revenus. Cet indicateur est vraiment ciblé sur la précarité. La sur-représentation des « quartiers contrat de ville », par rapport à leur part dans l'agglomération est flagrante. On voit bien qu'il existe des effets de ségrégation extrêmement forts, à partir de ces indicateurs de pauvreté et de précarité.

Les quartiers prioritaires sont divisés en trois catégories :

- la catégorie 1 regroupe les quartiers qui nécessitent des moyens d'intervention très lourds, notamment des moyens d'investissement importants avec des notions de renouvellement urbain, de démolitions et reconstructions, d'interventions lourdes en matière de gestion, etc. ;
- les quartiers en catégorie 2 demandent des moyens importants, mais plus faibles en terme d'investissement ;
- les quartiers de catégorie 3 sont inscrits à titre préventif ; ce sont ceux sur lesquels sont développés un certain nombre d'action de type développement social qui tournent essentiellement autour du thème prévention/sécurité.

Quand on compare un certain nombre de résultats du recensement à cette géographie des quartiers contrat de ville dans l'agglomération, on s'aperçoit que **la différence ne se fait pas entre « les quartiers contrat de ville » et le reste de l'agglomération, mais entre ceux de catégorie 1 (les plus difficiles) et le reste de l'agglomération**. Par rapport à un certain nombre d'indicateurs, comme la taille des ménages et des familles nombreuses, ils se différencient très fortement des autres quartiers contrat de ville et du reste de l'agglomération ; pour le taux de vacance des logements également. En ce qui concerne l'évolution de la population et le taux de construction, ce sont carrément des logiques divergentes que l'on peut entrevoir par rapport aux autres quartiers, ainsi que par rapport au reste de l'agglomération.

Cela a donc permis de centrer le débat, sur la manière dont on attribue les moyens et sur les priorités à donner dans les moyens à allouer à la politique de la ville, entre les différents territoires.

On dispose aussi d'un certain nombre de données plus classiques. Par exemple, on a des chiffres relatifs à l'enseignement et aux résultats des REP (Réseaux d'éducation prioritaire). En comparant l'évolution du taux de passage en seconde, entre 1998 et 2000, dans les quartiers « contrat de ville »/REP et dans le reste de l'agglomération, on s'est aperçu qu'il y avait une augmentation de 4 points dans les quartiers en REP et de 2 points dans le reste de l'agglomération. L'écart est toujours important, mais il s'est réduit, puisqu'il était de 12 points en 98 et qu'il n'est plus que de 10 points. Un certain nombre d'indicateurs

montrent que, même si la ségrégation est très forte et que les phénomènes culturels sont très lourds, il existe quand même certaines évolutions positives.

Sur les quatre Grands Projets de Ville (GPV) (les 4 plus grands ensembles de l'agglomération), on connaît le revenu en prestations sociales et le revenu par le travail des nouveaux entrants dans les logements. On constate une chute impressionnante jusqu'en 1996, puis une remontée à partir de 1997, qui a été confirmée depuis.

Des gens ont dit : « *en fait, c'est parce qu'on a pu avoir une meilleure sélection des entrants dans les parcs HLM* ». Seulement, si on a pu avoir une meilleure sélection des entrants, c'est parce que on a pu redonner un peu plus d'attractivité aux quartiers concernés et qu'ainsi, les bailleurs ont pu choisir un petit peu plus les entrants. Au lieu de continuer à concentrer des populations de plus en plus pauvres, on a pu retrouver un minimum de mixité. Mais entre les tenants de ceux qui tiennent ce discours et d'autres qui disent : « *c'est peut être lié à une amélioration économique générale, dont profitent aussi ces ménages* », on n'avait aucun instrument pour trancher. Le seul élément que l'on a pu avancer, c'est que dans un contexte où on a des phénomènes structurels très lourds et où on constate globalement une aggravation de la ségrégation, on a quand même des mouvements qui ne vont pas uniquement dans un seul sens.

On dispose donc de toute une série d'indicateurs dont on peut se servir pour alimenter le débat politique. Le but étant que ce débat ne consiste pas uniquement à dire : « *voilà, moi, je connais ma situation locale, je sais ce qui se passe dans ma commune* » ; mais qu'il se fasse aussi sur la base d'un certain nombre de données d'agglomération, qui sont en partie quantifiables et qui permettent d'avoir une vision un peu plus globale. Elles peuvent venir en complément de l'analyse qualitative et particulière que peut avoir chacun des décideurs de la politique de la ville.

Jean-Yves BION - CERTU

En fait, vous arrivez à mesurer ou apprécier l'évolution d'une situation globale, mais ça ne permet pas d'évaluer les résultats de votre action et de l'action de la politique de la ville.

Jean- Pierre MERCIER - Cete de l'Ouest

Quel peut être l'apport de ce type d'outil pour définir des objectifs précis. Si on a des difficultés pour identifier les causes des évolutions, cela ne peut servir qu'à définir des objectifs généraux ?

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

Je pense que l'on peut poursuivre plusieurs objectifs. Le premier est d'avoir une lecture de l'évolution des secteurs concernés et des actions qui y sont faites. Il me semble important, que les élus puissent avoir une vision globale de ce qui se passe dans l'ensemble

des quartiers bénéficiant du contrat de ville de l'agglomération, au-delà de la celle qu'ils en ont habituellement, qui est toujours une perception locale à partir de leur entrée et qu'ils ont tendance à transposer à l'échelle de l'agglomération. Elle consiste à dire : *« moi, je sais ce qui se passe ; de toute façon, dans mes HLM c'est la catastrophe, les gens qui rentrent sont de plus en plus pauvres... »*.

Il peut être bon, à certains moments, de dire : *« attendez, si on prend les 20 000 logements HLM des sites GPV, votre situation apparaît meilleure que dans d'autres sites; en outre on voit que sur la durée ce n'est pas forcément un mouvement à sens unique »*.

Deuxièmement, on peut montrer, que l'on a une répartition du logement social qui est très inégalitaire dans l'agglomération. Il y a une très forte concentration sur l'est de l'agglomération et très peu de logements dans l'ouest et dans le nord. **On peut donc fixer des objectifs en matière de politique de l'habitat qui sont d'abord quantitatifs : c'est à dire, de produire 17 000 logements sociaux par an et de bien les répartir géographiquement**, en les produisant dans le centre et l'ouest et d'arrêter d'en construire dans l'est de l'agglomération.

Nous avons réalisé une cartographie des constructions de nouveaux logements sociaux, entre 1995 et 2000, pour montrer que l'un des objectifs a été atteint : il y en a eu très peu dans l'est et l'ouest ; la plupart se situent dans le centre de l'agglomération. Par contre l'objectif quantitatif n'a pas été tenu.

Dans le domaine de l'habitat, les objectifs quantitatifs du nouveau contrat sont les suivants :

- **en terme de niveau de production** : construction de 1 700 logements /an ;
- **en terme de démolition**, dans le cadre de la politique dite de démolition/reconstruction - renouvellement urbain, doublement du rythme de démolition du parc HLM obsolète ;
- **en terme de reconstruction de logements**, on a défini une règle : selon le taux global de logement social dans la commune, il y a une obligation de reconstruire dans la commune, si une partie ou la totalité des logements sociaux ont été démolis, au titre des opérations de renouvellement urbain. Les communes qui ont peu de logements sociaux doivent donc impérativement accepter la reconstruction de la totalité de ce qui est démolit. Dans celles qui ont beaucoup de logements sociaux, on démolit 100 logements et on en reconstruit 50 seulement, voire pas du tout dans certains cas.

On dispose donc dans certains cas d'un certain nombre de « règles » inscrites dans le contrat, (ce que l'on retrouve aussi en matière de développement économique), mais le plus souvent on a une incapacité à formuler des objectifs quantifiables relativement simples et des règles de mise en oeuvre.

Si des objectifs ont été définis, c'est parce qu'on est dans le domaine du logement et qu'il est relativement facile d'en élaborer, en identifiant et en quantifiant les phénomènes. On a beaucoup de mal à passer au même type de raisonnement quand on est sur des thèmes

qui sont plus proches du développement social. Cela tient à la fois à la nature des actions de développement social et à l'éclatement institutionnel de tous les acteurs qui interviennent.

Carole MONTAGNE - DDE 57

Au début de votre intervention, vous avez montré le souhait des financeurs sur les actions très concrètes, que les porteurs de projet identifient des indicateurs d'évaluation et essayent de préciser ces objectifs. Comment cela a-t-il été exploité ? Comment faites-vous pour que cela ne reste pas sur le papier ? J'imagine que vous utilisez le bilan du porteur de projet pour décider du financement des actions. Après, comment l'exploitez-vous ? Faites-vous appel à des prestataires extérieurs ? Est-ce qu'en interne, les différents organismes ont les moyens de réaliser une exploitation ? Comment font-ils ?

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

Je ne saurais pas répondre précisément, parce que le système est mis en place sur les 23 communes en contrat de ville et qu'il y a des cas de figure très différents selon chacune d'entre elles. Pour exploiter les données sur ce sujet, il n'y a pas de mission confiée à un prestataire extérieur. Pour certains thèmes, les services de l'Etat font les travaux. Par ailleurs, des équipes projet et des agents de développement, sur le terrain, réutilisent ces données dans leur secteur d'intervention, pour la préparation de la session annuelle de programmation, ainsi que dans leur relation avec les différents opérateurs.

Je pense que c'est très différent d'un endroit à l'autre. Dans certains endroits, les acteurs sont équipés, pour effectivement en garder la mémoire et l'utiliser, en faire un rendu auprès des instances de pilotage, dans d'autres endroits, c'est plus ou moins rempli et ce n'est pas utilisé. C'est très variable.

Philippe DIEUDONNE - CETE Méditerranée

Depuis que l'on parle d'objectifs, je suis frappé de voir que l'on ne fasse pas référence à **la stratégie** utilisée pour atteindre les objectifs. Ce n'est pas un reproche que je fais, c'est un constat . Je travaille sur la politique de la ville depuis 1985. J'ai travaillé au niveau du SGAR et de la DRE PACA. Comment faire pour ne pas aboutir à "un catalogue de la Redoute", auquel vous n'échappez pas non plus ?

Pour éviter cela, il faut expliciter les objectifs, les détailler et mentionner la stratégie envisagée pour atteindre l'objectif.

Vous parlez de l'habitat, où l'exercice vous semble plus facile. J'en doute, avec ce que je sais de la région lyonnaise, où on m'a expliqué, que justement, l'équilibrage qu'on voulait faire dans l'ouest en resterait au niveau des objectifs, parce que des maires de certaines communes voient d'un très mauvais oeil qu'il y aient des logements sociaux sur leur territoire.

Donc en regard des objectifs communs affichés, il faut prendre en compte les objectifs implicites de certaines communes.

Pierre SUCHET - Communauté urbaine de Lyon

Sur cette question de la répartition du logement HLM, l'ouest n'a quasiment pas vu de constructions de logements HLM. Il y a donc effectivement échec sur ce sujet.

Autre élément, on peut dire que, jusqu'à l'année passée, l'objectif quantitatif était rempli à 50 % seulement.

L'habitat est un domaine significatif, parce que les choses y sont relativement organisées, en tout cas dans l'agglomération lyonnaise. Il y a un Plan local de l'habitat (PLH), qui couvre l'ensemble de l'agglomération et qui définit, par grands secteurs, les orientations stratégiques, ainsi qu'un certain nombre d'objectifs précis sur les différents aspects de la politique de l'habitat. Cette politique a été formellement concertée et validée. Il existe une conférence d'agglomération de l'habitat qui est co-présidée par le Préfet et le président de la communauté urbaine. Elle a fonctionné pendant tout le mandat précédent, avec la participation des communes et des acteurs (bailleurs) publics et privés de la politique de l'habitat. La question de la politique de l'habitat et du rééquilibrage a bien été portée par le niveau de l'agglomération ; le problème, pour autant, n'est pas résolu sur le terrain.

Il y a eu des lieux de débats stratégiques, tels que la conférence d'agglomération, qui ont permis de montrer aux responsables que les objectifs n'étaient pas atteints, mais sans effet pendant plusieurs années.

Dans le cadre du nouveau mandat, on a changé d'orientation politique et cela a eu tout de suite des conséquences. C'est à dire, qu'une programmation des logements sociaux beaucoup plus forte a été réalisée ; en 2 ans on a quasiment atteint l'objectif : on construit 1700 logements par an. On voit bien que c'est le contexte politique qui prime, par rapport aux procédures contractuelles.

CONCLUSION

par Jean-Yves BION, directeur d'études au CERTU

Ce qu'on a pu remarquer, c'est que les politiques publiques n'étaient pas quelque chose de simple et qu'on est passé de la mise en œuvre des politiques verticales sectorielles et de leur territorialisation, à quelque chose de beaucoup plus complexe qui était la mise en œuvre de politiques contractuelles locales qui mobilisent de plus en plus de monde. Les partenaires, d'ailleurs, sont diversement engagés dans la politique. Souvent, l'état n'est qu'un partenaire parmi d'autres.

On a aussi montré ce matin, les difficultés rencontrées dans la définition et l'évaluation des objectifs des politiques publiques. Nous avons essayé de tracer les limites de l'exercice. Définir des objectifs, parfois, ce n'est pas simple. Souvent, un objectif peut en cacher un autre : un objectif explicite peut masquer un objectif implicite. C'est donc un exercice délicat que de déterminer des objectifs.

On a ensuite vu, à travers un certain nombre d'illustrations sur le terrain, qu'il est de plus en plus compliqué, de raisonner par rapport à des objectifs simples et univoques. À tel point, qu'un certain nombre de personnes s'en affranchissent assez facilement, lors de l'évaluation, même s'il existe un référent à l'action. On en arrive donc à se demander s'il ne s'agit pas d'un exercice un peu vain, que de chercher à formaliser de cette manière les politiques publiques ? Pas tout à fait, me semble-t-il.

Jacques Horaist nous a dit, que la réflexion sur les objectifs pouvait avoir des vertus, puisqu'elle permettait de s'entendre sur deux ou trois directions, de faire progresser la réflexion en commun sur un sujet, de créer du référent commun. Dans les actions publiques, pour les différents partenaires qui sont d'origines diverses et engagés à des degrés divers dans une politique, l'essentiel est qu'ils travaillent ensemble autour de quelques grandes questions que l'on peut appeler objectifs, mais aussi peut-être, stratégie. À travers cet exercice, on peut former un groupe capable de faire une mise en œuvre un peu plus coordonnée et un peu plus partagée, de ces politiques publiques. Toutefois, il ne faut peut-être pas trop formaliser l'exercice, afin de ne pas aboutir à une démarche trop intégrée, qui consisterait à avoir un diagnostic, ensuite des objectifs bien formalisés, puis des indicateurs pour mesurer l'atteinte des objectifs et enfin tirer une évaluation de la situation.

On a pu voir au passage, que l'évaluation de l'évolution d'une situation, ce n'est pas la même chose que l'évaluation de l'action publique sur cette situation, et qu'il est très délicat de séparer les deux démarches.

Mais il ne faut pas désespérer, et si vous le voulez bien, notre prochaine séance sur l'évaluation des politiques publiques portera sur les indicateurs et la quantification, parce que les indicateurs, il en faut, même si les chiffres quelque part sont faux. Il vaut mieux s'entendre sur des chiffres faux et discuter autour de ces chiffres faux, plutôt que d'avoir une discussion de café du commerce sans aucun chiffre.

© ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

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

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (septembre 2002)
Dépôt légal: 3^e trimestre 2002
ISSN: 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 02 - 23 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon cedex 06
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>