

CONTRIBUTION A L'ELABORATION D'UN
GUIDE
DE L'EVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES

Laurent DJEZZAR
Céline GATEAU-LEBLANC
Élèves administrateurs territoriaux
Promotion *Lucie Aubrac*



L'ADF, AU CŒUR DE L'ACTION DURABLE

Avec cette contribution, résultat du travail passionné de Laurent DJEZZAR et Céline GATEAU-LEBLANC, élèves administrateurs territoriaux, l'Assemblée des Départements de France démontre une nouvelle fois que son ambition se décline à partir de ses initiales : **Animer, Diffuser, Former.**

Animer le réseau des acteurs, experts ou praticiens de l'évaluation : telle a été la mission confiée à Laurent et Céline, qui depuis le début de novembre 2007, n'ont eu de cesse de rencontrer partenaires, universitaires et chercheurs. La liste en est impressionnante. Ce rapport s'ouvre, du reste, sur une triple préface que signent Hélène COMBE et Patrick VIVERET, respectivement Déléguée générale et Président de l'Observatoire de la décision publique, Eric PORTAL, Président de l'AFIGESE et Guy CAUQUIL, Président de la SFE.

Diffuser un document complet et concret : tel est l'objectif poursuivi par l'envoi et la mise en ligne de ce volumineux travail. Mesure de la performance, enjeu démocratique et développement durable y sont abordés, illustration du « PDCA » à trois vitesses imaginé par l'ADF, dans son « Micro-guide de la gestion durable » auquel a succédé le « Guide de l'action durable » dont la version 2, dévoilée aux administrateurs territoriaux de la promotion *Lucie Aubrac* le 26 février 2007, est diffusée, ce jour, lors de la semaine du développement durable.

Former à la pratique de l'évaluation des politiques publiques : tel est le rôle qui désormais nous incombe et nous mobilise. En effet, ceux qui jusqu'à présent doutaient de la pertinence de l'évaluation, de son intérêt ou simplement de la réalité de cette *Arlésienne*, comprendront, avec ce guide, qu'elle représente un levier en faveur de l'action durable, ce qu'illustrent plus particulièrement trois universitaires : Nicolas BERLAND (Paris Dauphine), Nicolas MATYJASIK (Lille 2) et Adrien PONROUCH (Ecole des Mines de Saint-Etienne).

Merci à eux... et à tous ceux qui n'ont pas hésité à se joindre à la démarche initiée par l'ADF et l'INET, Institut national des études territoriales.

Mais l'aventure n'est pas finie pour autant, et, preuve que l'évaluation constitue bien un atout dans le jeu des collectivités, la prochaine étape sera l'occasion de présenter la « **CARTE** » de l'évaluation. Rendez-vous en septembre prochain.

**2 avril 2008,
Christian RIQUELME**

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier Monsieur Michel ROUZEAU, Directeur général de l'Assemblée des Départements de France (ADF) pour son accueil chaleureux et sa disponibilité.

Nous remercions Monsieur Christian RIQUELME, Directeur général adjoint de l'ADF, de nous avoir permis de réaliser ce projet collectif dans les meilleures conditions. Nous lui devons beaucoup et lui sommes reconnaissants de nous avoir guidés et de nous avoir fait bénéficier de sa compétence, de son ouverture d'esprit et de sa confiance.

Nous tenons également à remercier spécialement Monsieur Nicolas BERLAND, Professeur des Universités à l'Université Paris Dauphine pour son expertise, sa grande disponibilité et son soutien sans faille. Notre contribution doit également beaucoup à l'appui et à la générosité de Monsieur Adrien PONROUCH, Doctorant à l'École des Mines de Saint-Étienne, pendant toute la durée de ce projet. Merci également à Nicolas MATYJASIK, enseignant - chercheur à l'Université de Lille 2 (CERAPS), pour son regard sans concession et sa contribution à nos travaux.

Nos remerciements vont également aux fonctionnaires des collectivités que nous avons pu rencontrer ou contacter pour la qualité de leur accueil et la richesse de leurs témoignages. Merci également à l'ensemble des personnes qui ont participé par leur réflexion et leurs conseils à ce travail. La liste des personnes rencontrées et auditionnées figure en annexe.

Ce projet collectif de l'Institut National des Études Territoriales (INET) a enfin été mené dans le cadre d'un partenariat avec la Société Française de l'Évaluation (SFE) et l'Association FINances Gestion Evaluation des collectivités territoriales (AFIGESE). Nous remercions très sincèrement Guy CAUQUIL, Président de la SFE, et Eric PORTAL, Président de l'AFIGESE, pour leur contribution.

**2 avril 2008,
Laurent DJEZZAR et Céline GATEAU-LEBLANC**

SOMMAIRE

L'ADF, AU CŒUR DE L'ACTION DURABLE	2
REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
PREFACE D'HELENE COMBE ET PATRICK VIVERET	6
PREFACE D'ERIC PORTAL, PRESIDENT DE L'AFIGESE	11
PREFACE DE GUY CAUQUIL, PRESIDENT DE LA SFE	13
INTRODUCTION	15
AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE : COMMENT METTRE EN ŒUVRE UNE DEMARCHE EVALUATIVE ?	26

**« PDCA 1 » : Procédure Documentaire : Comparaison, Appréciation
*LA MESURE DE LA PERFORMANCE***

1. EVALUATION DES POLITIQUES ET MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE	32
1.1. Evaluation et mesure de la performance, de quoi parle-t-on ?	33
1.1.1. Qu'est ce que l'évaluation de la performance ?	33
1.1.2. Les démarches de type LOLF, opportunité ou menace pour l'évaluation des politiques publiques ?	38
1.2. Comment consolider l'évaluation des politiques publiques dans les pratiques de modernisation de l'administration	43
1.2.1. Intégrer l'évaluation aux pratiques de gestion	43
1.2.2. Elargir le champ de la performance pour mieux évaluer les politiques	53

**« PDCA 2 » : Processus Démocratique : Confrontation, Adaptation
*L'ENJEU DEMOCRATIQUE***

2. L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE : UN ENJEU DEMOCRATIQUE FONDAMENTAL	61
2.1. L'évaluation participative, gadget ou avenir de l'évaluation ?	61
2.1.1. De l'émergence du principe de la participation des citoyens...	61
2.1.2. ...à la question de l'évaluation participative	62
2.1.3. Quelques bonnes raisons de recourir à l'évaluation pluraliste	68
2.1.4. Les différents dispositifs de participation	70
2.2. Pourquoi les collectivités locales sont-elles réticentes à faire participer les citoyens dans leurs évaluations	81
2.2.1. Les freins au développement de l'évaluation participative	81
2.2.2. Les risques liés à la conduite d'une évaluation pluraliste	81
2.2.3. Les bienfaits de l'évaluation participative incitent à l'émergence d'initiatives innovantes et reconnues	84
2.3. En quoi les démarches qualité peuvent faciliter la diffusion d'une culture de la participation dans les collectivités territoriales ?	88

« PDCA 3 » : Politique Durable : Consolidation, Anticipation
LE DEVELOPPEMENT DURABLE

3. EVALUER L'ACTION PUBLIQUE SOUS L'ANGLE DU DEVELOPPEMENT DURABLE	92
3.1. Evaluation, développement durable et territoire : de quoi parle-t-on ?	92
3.1.1. Qu'est ce que le développement durable et quels sont ses bénéfices pour l'action publique ?	92
3.1.2. Que recouvre l'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable ?	97
3.2. La diversité des modes d'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable	102
3.2.1. L'évaluation des actions, politiques et projets sous l'angle du développement durable	102
3.2.2. L'élargissement du cadre de l'action et de l'évaluation : des politiques au projet stratégique	106
3.2.3. L'évaluation du développement durable à l'échelle du territoire	115
3.2.4. La notation extra financière des collectivités, nouvelle forme d'évaluation des politiques publiques sous l'angle du développement durable ?	125
3.3. Comment consolider l'évaluation des politiques sous l'angle du développement durable à l'échelle du territoire ?	130

CONCLUSION

ANNEXES

Annexe 1 : Bibliographie	139
Annexe 2 : Démarches d'évaluation illustrant l'avant-propos méthodologique à partir de l'expérience de quatre départements	145
Annexe 3 : Charte de l'évaluation de la SFE	150
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées et auditionnées	152
Annexe 5 : Description de la méthodologie SD21000 adaptée aux collectivités	155

PREFACE

Hélène COMBE¹ & Patrick VIVERET²
Nantes et Nanterre, le 17 mars 2008

L'évaluation des politiques publiques en France ressemble un peu à ces "marronniers", ces thèmes récurrents que les journaux nous remettent en mémoire chaque année à date fixe, tels l'urgence des régimes, l'heure des soldes, les méfaits du soleil, ...

Car, à défaut d'être notre "Madeleine de Proust", tant la culture française de la notation et de la "mise en case" nous la dessine sous les traits austères du jugement et du contrôle, l'évaluation est régulièrement invoquée, mais joue en fait souvent "l'Arlésienne" ...

Ainsi, si les années 80 ont été marquées par l'émergence d'une prise de conscience institutionnelle sur la nécessité "d'entrer en évaluation", qu'en est-il vraiment vingt ans plus tard ?! Où en sommes-nous de l'évaluation des politiques publiques, alors que la société s'est considérablement transformée et que notre rapport au monde s'est intrinsèquement modifié ?

L'exploration approfondie réalisée par les élèves administrateurs de l'INET, en lien avec l'Assemblée des Départements de France, la Société Française de l'Évaluation et l'AFIGESE, témoigne de nombre d'expériences, et permet de constater, qu'en France comme ailleurs, les directives et les outils ont fleuri.

Démarches qualité, calcul de la performance, notation extra-financière appliquée, les expérimentations ont été diverses, et les experts (parfois autoproclamés) se sont multipliés.

Le présent guide, explicitement factuel, n'a pas pour vocation à tirer les enseignements de telle ou telle démarche plutôt que de telle autre.

Ce qu'il ne nous dit donc pas, c'est si et comment le foisonnement des expériences a permis l'acquisition d'une culture commune, si la question de l'évaluation s'est réellement diffusée en profondeur en dépassant le regard seul autocentré des dispositifs sur eux-mêmes, si elle est devenue ou non un objet de débats publics entre les Élus et les autres citoyens ou encore un support de négociation entre les décideurs publics ...

¹ Déléguée générale de l'Observatoire de la Décision Publique

² Conseiller maître à la Cour des Comptes, Président de l'Observatoire de la Décision Publique

Nos pratiques professionnelles et militantes, au sein des institutions, des collectifs d'acteurs et/ou des territoires, nous amènent à penser que la culture du "rendu compte en politiques publiques" a progressé.

Mais l'apprentissage reste malheureusement encore limité, très en retrait des directives européennes et des initiatives développées dans d'autres pays³, et en complet décalage avec le niveau d'exigence démocratique dont nous aurions dû collectivement nous doter.

Envisagée comme la narration de diverses histoires d'évaluation des politiques publiques, la "*contribution à l'élaboration d'un guide d'évaluation des politiques publiques*" intervient à un moment charnière de l'interrogation de la pertinence des politiques publiques, et elle nous offre, dans ce contexte et via cette préface, l'opportunité de partager avec tous ses lecteurs futurs quelques-unes de nos interrogations et quelques suggestions.

Que les auteurs de cet ouvrage, et leurs correspondants institutionnels, en soient très sincèrement remerciés.

Alors que les lanceurs d'alerte avaient, dès les années 70, multiplié les appels sur le fait que les modèles de développement adoptés par les pays occidentaux après la 2^{ème} guerre mondiale conduisaient à l'impasse sociétale, nous avons longtemps ignoré l'avertissement. Et nous n'avons, par voie de conséquence, pas entendu en quoi les recommandations pouvaient permettre d'interpeller et de revisiter les orientations des politiques publiques, du niveau local au niveau global.

Changement climatique, augmentation des situations d'extrême pauvreté - y compris dans les pays comme la France qui avaient pu se considérer un temps épargnés, catastrophes démographique dans certains pays du monde⁴, crise financière des "subprimes" qui produit des réactions en chaîne sur l'économie mondiale, disparition à vitesse grand V de la diversité culturelle et de la biodiversité, raréfaction des biens collectifs naturels⁵, démesure des programmes de gestion des ressources alimentaires⁶ ..., nous avons collectivement joué aux "apprentis sorciers", et les signaux de détresse sont désormais trop aveuglants (et proches de nous !), pour que nous puissions encore éviter de les prendre en considération.

Notre responsabilité individuelle et collective nous impose aujourd'hui de changer de cap ; et la question du choix des tableaux de bord et des instruments de guidage revêt donc, plus que jamais, toute son acuité.

³ Notamment anglo-saxons

⁴ Ex. L'espérance de vie de 750 millions d'habitants de l'Afrique subsaharienne à chuté de 61 à 48 ans au cours des dernières années, en raison de la pandémie de SIDA., voir "le Plan B : pour un pacte écologique mondial", Lester R. BROWN, Éditions Calmann-Lévy, 2007

⁵ La demande mondiale en eau douce a triplé en cinquante ans. Si un habitant des pays occidentaux consomme environ 4 litre d'eau par jour sous une forme ou une autre, l'eau nécessaire pour produire sa nourriture journalière s'élève à au moins 2.000 litres, soit 500 fois plus ! Voir "le Plan B : pour un pacte écologique mondial", Lester R. BROWN, Éditions Calmann-Lévy, 2007

⁶ Les effets destructeurs des quotas de pêche signés entre le Sénégal et l'Union européenne ont accru la pauvreté dans ce pays. On compte cinq fois plus de moutons (95 millions) que d'habitants en Australie !

Dès lors, il nous semble capital, pour poser correctement la question de l'évaluation des politiques publiques en France (et ailleurs), de prendre impérativement en compte deux dimensions complémentaires.

Premièrement, si nous retenons que les *politiques publiques*⁷ correspondent effectivement à la traduction opérationnelle de la *politique* : "*art infiniment compliqué de faire vivre ensemble et concourir au bien commun des citoyens divers qui ne sont pas nécessairement d'accord entre eux*"⁸, alors l'évaluation doit incontestablement se référer à :

- un outil de gestion de projet⁹, permettant l'ajustement continu et la capitalisation ;
- une logique démocratique, c'est-à-dire construite par et pour le plus grand nombre, l'expertise du vécu et des savoirs étant reconnue à valeur égale, et la question de la transparence devenant un objet incontournable ;
- une approche pluraliste, la diversité des points de vue permettant, d'une part d'avoir un meilleur accès à la compréhension de la complexité du monde dans lequel nous évoluons désormais, d'autre part de garantir l'exigence puisque l'évaluation devra concourir à trouver des solutions, y compris en situation de besoins et/ou d'intérêts divergents ;
- un processus, c'est-à-dire une dynamique inscrite dans la durée, qui intègre l'évolution de l'état des connaissances et la transformation des besoins, et conduit dès lors à privilégier l'évaluation dans le temps d'une politique publique donnée (ou d'une organisation, ou d'un territoire), plutôt que sa comparaison obligée avec d'autres politiques.

Deuxièmement, si nous adhérons à l'idée que les politiques publiques doivent être le reflet de nouvelles façons d'aborder le développement¹⁰, c'est-à-dire notamment de passer d'une société de *l'avoir* à une civilisation de *l'être, et du faire société ensemble*, alors nous devons être en mesure de :

- "changer notre façon de compter", et "accepter de ne pas tout compter" ;
- intégrer dans nos systèmes d'évaluation le fait qu'il n'y a de richesses que de la combinaison entre l'humain et la nature. En effet, c'est la somme entre les fondamentaux anthropologiques et écologiques, et plus encore le respect de l'équilibre entre eux, qui créent la "valeur" au sens étymologique de "la force de vie".

Dans ce contexte, évaluer - c'est-à-dire ici "*déterminer la valeur des politiques publiques*"¹¹ - relève de la contribution à la définition d'un véritable projet de société, et pose la question de la responsabilité par rapport aux actes posés (impacts immédiats, et par effets induits).

⁷ "*Intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale dans un domaine spécifique de la société ou d'un territoire.*" "Dictionnaire des politiques publiques", sous la direction de Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET, les Presses de Sciences Po collection Références, 2^e édition revue et corrigée, 2006 page 328

⁸ Voir Jean GUITTON, dans "Petit vocabulaire politique", Albert SAMUEL, éditions L'essentiel Chroniques sociales 1978, page 109

⁹ cf. "l'évaluation managériale" dans les préconisations européennes

¹⁰ Développer = grandir. Il s'agit de "grandir en éducation, en solidarités, en biodiversité, ...", mais bien de stopper le "consommer toujours plus", "aller toujours plus vite", "accumuler toujours plus de biens", ...

¹¹ Cf. "évaluer les politiques et les actions publiques", Rapport au Premier Ministre, Patrick VIVERET, éditions Documentation Française 1989

Dès lors, il nous semble primordial de bien différencier ce qui relève de l'évaluation de contexte (photographie/diagnostic d'une situation) ou de réalisation (état d'avancement d'un programme), et ce qui relève des résultats et des impacts de la politique publique sur le terrain (ce qu'elle génère concrètement en termes sociaux, environnementaux, démocratiques, économiques, ...).

Si dans les deux premiers cas, l'évaluation peut être, à notre avis, conduite indifféremment par des auditeurs extérieurs ou par les acteurs eux-mêmes, nous considérons, par contre, que l'enjeu des urgences sociétales à traiter, et la complexité des choix à opérer, imposent le débat démocratique dans les deux autres situations.

Que ce soit au niveau local ou au niveau global, la question de la définition des nouveaux indicateurs illustre très bien cette exigence¹².

Ainsi, et à titre d'exemple, revisiter le Produit Intérieur Brut – sujet qui paraissait encore anachronique voire "blasphématoire" en France voici encore quelques mois, et qui est enfin abordé comme un objet d'intérêt par les institutions de notre pays – ne correspond à rien de moins que de redéfinir notre conception collective de la "richesse" !

Laisser à de seuls "experts", seraient-ils chacun(e) des personnalités reconnues pour leurs compétences dans une discipline donnée, équivaldrait à leur donner un blanc seing pour élaborer les contours d'un nouveau contrat social. Une telle posture serait incompatible avec les règles de la démocratie représentative qui est la nôtre, dans laquelle les décideurs sont légitimés par le vote des citoyens, et incohérente avec l'exigence selon laquelle les personnes directement impactées par les mesures adoptées doivent pouvoir être entendues¹³.

C'est, notamment, au nom de cette vigilance que nous avons réalisé en 2007, en partenariat avec l'association 4D, un séminaire sur le thème "Loi Organique des Lois de Finances & développement durable" visant à réaffirmer le rôle du Parlement dans la définition des indicateurs de suivi des politiques de l'État, et que nous contribuons actuellement à la mobilisation des réseaux d'acteurs pour l'organisation d'un débat public autour des travaux de la Commission STIGLITZ¹⁴.

De la même façon, et alors que les propositions d'intervention se multiplient auprès des responsables politiques, nous considérons qu'il est démocratiquement illégitime, et politiquement dangereux, de donner carte blanche à des techniciens de la notation ou de la certification pour l'analyse et l'aide à la conduite de politiques publiques à l'échelle des territoires.

¹² Voir "les nouveaux indicateurs de richesse", Jean GADREY & Florence JANY-CATRICE, éditions La Découverte, collection repères 2005

¹³ Voir le rapport "notre avenir à tous", dit rapport Brundtland 1987 : la place des parties prenantes (stakeholders)

¹⁴ Commission récemment mise en place, sous la présidence de Joseph STIGLITZ, prix Nobel d'économie, à la demande de Nicolas SARKOZY, Président de la République française, et qui est mandatée pour proposer de nouveaux repères (indicateurs ?) de suivi de la croissance.

Car, en acceptant l'utilisation de matrices très complexes - parfois volontairement "verrouillées" au nom de la propriété industrielle de leurs concepteurs -, en confiant à des auditeurs extérieurs (supposés porteurs d'une neutralité objective !¹⁵) la maîtrise de l'évaluation, nous actons en fait rien de moins que le principe de reconnaître à certaines personnes une légitimité supra-citoyenne pour contrôler l'action publique.

La Constitution française est pourtant claire en la matière ; et l'urgence du développement durable qui nous interpelle sur notre responsabilité en termes de défense et préservation des biens collectifs et d'usage des finances publiques, nous rappelle parallèlement qu'il est grand temps de nous nous en réapproprier collectivement les termes.

Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789¹⁶.

Article 14 - "Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée."

Article 15 - "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration."

Il va sans dire que la double posture de l'évaluation démocratique et de la transformation de nos repères de pilotage n'est pas anodine en termes de jeux d'acteurs, et nécessite de la part des responsables politiques l'acceptation d'un renouvellement, en profondeur, des modalités du débat public en France.

Dans la mesure où elle repose sur le principe de la construction d'une intelligence collective, il nous semble non seulement qu'elle constitue l'une des conditions sine qua non d'une évaluation répondant aux enjeux du 21^e siècle, mais aussi qu'elle correspond à une opportunité sans équivalent pour permettre aux Élus de disposer d'outils d'aide à la décision à la hauteur de la complexité à laquelle ils doivent aujourd'hui faire face.

Alors que se dessine une réforme des Institutions, à la veille de la prise en charge de la présidence de l'Union européenne, à l'heure où les Élus des 36.000 Communes et des intercommunalités entament juste un mandat de six ans, ... de multiples occasions vont nous être données de nous saisir collectivement de la question de l'évaluation, et d'élaborer des méthodes renouvelées de pilotage des politiques publiques.

Les dispositions à venir seront démocratiques, ou ne le seront pas.

Il nous revient à chacun(e), citoyen, professionnel, élu... de prendre position.

Pour notre part, le choix est fait.

Hélène COMBE et Patrick VIVERET

¹⁵ Sans faire de procès d'intention aux experts intuitu personae, nous devons avoir conscience que les supports avec lesquels ils travaillent ne sont pas exempts de présupposés. Ex. : la notation extra-financière dont l'un des présupposés centraux consiste à considérer que l'économie produit de la richesse avant tout quand elle génère du capital financier pour les actionnaires. On peut imaginer sans difficulté l'impact de cette clef d'entrée pour la lecture d'une politique de l'eau ou la définition des critères d'analyse d'une politique de services aux personnes, forcément considérés dans ce contexte comme étant avant tout des "biens et des services marchands lucratifs".

¹⁶ Cf. en référence dans le préambule de la Constitution française

PREFACE

Eric PORTAL,

Président de l'Association FInance, contrôle de GEstion Evaluation des politiques publiques

AFIGESE,

18 mars 2008

Au nom de l'AFIGESE (Association FInance, contrôle de GEstion Evaluation des politiques publiques), je suis particulièrement fier de préfacer cet ouvrage. Pour trois raisons, sans qu'aucune hiérarchie ne les distingue.

En premier lieu, il s'inscrit dans la continuité des travaux de l'AFIGESE. Je rappellerai pour mémoire la parution du « Glossaire de l'évaluation des politiques publiques » (2001) et du « Guide pratique de l'évaluation des politiques publiques » (2006) qui ont tous deux permis de rendre didactique et peut être même consensuel, le corpus conceptuel de cette discipline. Le présent guide se veut être une déclinaison du précédent et en constitue en quelque sorte l'aboutissement.

En second lieu, cet ouvrage s'inscrit dans un partenariat inédit entre l'ADF, l'INET et les deux associations qui font beaucoup pour le développement de l'évaluation, à savoir la SFE (Société française d'évaluation) et l'AFIGESE. Il constitue à ce titre une première, puisqu'il est à la convergence d'une initiative d'une association d'élus (l'ADF), d'une école de hauts fonctionnaires (l'INET) et des deux associations qui ont su créer un terroir de réflexion sur une technique protéiforme et pluridisciplinaire.

En dernier lieu, les deux auteurs dont un est administrateur de l'AFIGESE, bien que satisfaisant avant tout, par la rédaction de cet ouvrage, à leur cursus d'enseignement professionnel, ont montré leur intérêt pour une technique dont selon leurs mots « l'assise est loin d'être acquise ». Gageons que ce guide participera à la légitimation en cours de l'évaluation.

On ne va pas revenir dans cette préface sur les concepts de l'évaluation et sur la nécessité de son développement. Bien d'autres l'ont fait avant. Les auteurs du présent ouvrage se sont aussi pliés à cet exercice imposé.

Au-delà de développements somme toute classiques, ils ont su aborder le sujet avec deux approches originales que l'on souhaite ici pointer.

Sur le plan théorique, il s'agit de l'approche globalisante qui cherche à appréhender l'évaluation dans toute sa dimension territoriale en transcendant les champs de compétences, forcément limitatifs, de chaque niveau de collectivité. Il privilégie à ce titre l'approche participative de l'évaluation, qui en visant le citoyen, dépasse les frontières institutionnelles. De plus, dans la mesure où cet ouvrage est une composante du « Guide de l'action durable » piloté par l'ADF, il s'inscrit largement dans une finalité qui n'est pas jusqu'à présent la plus développée. Il dépasse ainsi l'analyse des effets des politiques publiques sur la population d'aujourd'hui pour tendre à préserver et développer l'environnement naturel et sociétal de celle de demain. Il couvre ainsi toutes les dimensions de l'espace et du temps.

Sur le plan pratique, cet ouvrage présente l'intérêt de proposer des zooms sur un certain nombre d'expérimentations locales qui peuvent inspirer les élus et gestionnaires. A ce titre, le référencement des contacts (nom et adresse des personnes qui peuvent expliciter l'expérimentation dans chaque collectivité citée) représente à cet égard un outil fort utile pour le praticien qui pourra concrétiser la démarche au travers de ces exemples, s'en inspirer et in fine participer à la légitimation tant souhaitée de l'évaluation des politiques publiques.

Eric PORTAL,
Président de l'AFIGESE

PREFACE

GUY CAUQUIL,

Président de la Société Française de l'Évaluation

SFE,

31 mars 2008

Le Guide de l'évaluation que nous proposons ici deux élèves administrateurs de l'INET, dans le cadre de leur cursus de formation professionnelle et de leur contribution aux travaux de l'ADF, représente pour la Société Française de l'Évaluation un triple signe positif :

- La confirmation de la pertinence de son engagement institutionnel en faveur de la diffusion de la culture et des pratiques d'évaluation dans le champ des collectivités territoriales, qui sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses à rejoindre ses rangs.
- La concrétisation d'une première étape de coopération entre deux sociétés professionnelles -l'AFIGESE et la SFE- et les associations fédérant les grandes collectivités territoriales (ADF, ARF, ACUF), coopération qui s'est traduite par plusieurs initiatives conjointes ces vingt derniers mois et qui est appelée à se développer dans les années à venir.
- Le signe de l'appropriation par les professionnels de terrain de l'essentiel des outils, méthodes et processus d'évaluation, ceci au service de la cohérence et de la performance des politiques publiques territorialisées qu'ils sont chargés de conduire.

Le Bureau de la SFE m'invite à féliciter les auteurs de cet ouvrage pour la somme de travail et la rigueur dont il atteste. Cet ouvrage présente en effet de nombreuses qualités que nous voudrions ici souligner : clairement structuré et rédigé, il offre à l'ensemble des acteurs des politiques publiques une présentation somme toute assez exhaustive des pratiques d'évaluation dans les collectivités territoriales françaises et amorce un processus de mutualisation de bonnes pratiques, processus qu'il serait intéressant de pérenniser.

Les chargés de mission « évaluation des politiques publiques » de plus en plus nombreux dans les collectivités territoriales –mais aussi dans d'autres secteurs d'activité publique- y trouveront à la fois une richesse d'expériences et une bibliographie bien documentée qui leur permettra de progresser dans une fonction qui se révèle de plus en plus indispensable à la structuration des politiques locales, même si elle est encore parfois insuffisamment reconnue ou valorisée.

Les « puristes » regretteront peut-être quelques imprécisions ou absences. On aurait gagné par exemple à mettre davantage en parallèle la montée en puissance de la décentralisation et celle de l'évaluation et à en décrypter les effets croisés, à présenter plus en détail les conditions pratiques de mise en œuvre d'une évaluation ou encore à contrebalancer l'insistance mise ici sur la mesure par une réflexion sur la place de l'évaluation dans les stratégies de conduite des politiques publiques et dans l'aide à la décision.

Mais au final, il convient de chaleureusement remercier et féliciter les auteurs de cet ouvrage pour le courage et l'à propos dont ils ont fait preuve en n'hésitant pas à s'attaquer dans le cadre de leurs études supérieures à un objet aussi complexe que l'évaluation qui voici dix ans encore était quasiment inconnu dans leur milieu professionnel. Même s'il s'agit moins « stricto sensu » d'un guide méthodologique que d'une somme d'expériences et de suggestions concrètes intelligemment mises en perspective, cet ouvrage propose au lecteur les principaux points de repères lui permettant de conduire ou d'apprécier une évaluation de politique territoriale, ceci sans en méconnaître ni en sous-estimer les enjeux.

Guy CAUQUIL,
Président de la SFE

INTRODUCTION

Évaluation des ministres ou des professeurs¹⁷, évaluation de la performance comparée des services publics¹⁸, instauration d'un Secrétariat d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Prospective et de l'Évaluation des politiques publiques en mai 2007 : l'évaluation a rarement fait l'objet d'une telle attention par les Pouvoirs publics et les médias. Mais si le mot "évaluation" est commun à ces différentes acceptations, les pratiques évaluatives sont radicalement différentes et obéissent en cela à des méthodes et des finalités très diverses.

La thématique de l'évaluation des programmes et des politiques n'est pas nouvelle en France et revient sur le devant de la scène à intervalles réguliers.

Les premiers soubresauts de l'évaluation datent de la mise en place de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la fin des années 70. Après l'échec de cette tentative, la fin des années 80 a pu sembler décisive pour l'évaluation avec la politique de "renouveau du service public" décidée par le gouvernement de Michel Rocard, suite à la rédaction du rapport de Patrick Viveret, "L'évaluation des politiques et des actions publiques". En 1990, Michel Rocard lance un dispositif d'évaluation interministériel par le décret du 22 janvier 1990, en instituant un Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE). A la même période, ont été créés le Comité national d'évaluation de la recherche, la Commission d'évaluation du RMI et le Comité national d'évaluation de la politique de la ville.

Le dispositif de 1990 a selon un rapport du Sénat¹⁹ "connu un échec, relatif si l'on se réfère aux progrès culturels qu'a connus l'évaluation des politiques publiques, en particulier grâce au CSE, mais patent sous un angle plus pratique et finalement, très décevant". D'où, une relance de l'évaluation à la fin des années 90 avec la création du Conseil National de l'Évaluation (décret de 1998) supprimant le Conseil Scientifique de l'Évaluation. La fin des années 90 est marquée par la création en 1999 de la Mission d'Évaluation et de Contrôle instituée par la Commission des Finances et la création de la Société Française d'Évaluation (SFE) afin de promouvoir l'activité d'évaluation et la profession d'évaluateur.

¹⁷ Cf. la Décision n° 5 (Évaluer les professeurs sur leur capacité à faire progresser tous les élèves) du rapport de la Commission pour la libération de la croissance française (www.liberationdelacroissance.fr).

¹⁸ L'Institut DELOUVRIER : Baromètre BVA / L'INSTITUT PAUL DELOUVRIER, Le baromètre des services publics, Les services publics vus par leurs usagers, Décembre 2007.
<http://www.delouvrier.org/themes/delouvrier/pdf/Nov07RapportDelouvrier.pdf>

¹⁹ BOURDIN, Joël et ANDRE, Pierre et PLANCADE, Jean-Pierre : Placer l'évaluation des politiques publiques au coeur de la réforme de l'État, Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France, Sénat, délégation pour la planification, Paris; Sénat; 2004; 428 pages, (Les Rapports du Sénat, n° 392).
<http://www.senat.fr/rap/r03-392/r03-392.html>

Plus récemment, l'évaluation s'est inscrite dans le mouvement de fond guidé par la recherche de la performance dans le secteur public impulsé par la loi organique sur les lois de finances adoptée le 1^{er} août 2001 (LOLF).

L'évaluation irrigue désormais l'ensemble des champs de l'action publique que ce soit la santé, l'action sociale et médico-sociale, le développement durable, les engagements contractuels des collectivités (contrats de projet Etat-Région, contrats territoriaux), etc....

Face à la nécessité de rendre compte au citoyens et de dégager des marges de manœuvre financières, les collectivités locales ont développé concomitamment depuis une vingtaine d'année des démarches de modernisation et d'amélioration de la performance en matière de contrôle de gestion, d'audit, de management par les processus ou d'évaluation des politiques publiques, comme en attestent les récents travaux de l'AFIGESE CT²⁰ et les réflexions de l'ACUF²¹.

Mais force est de constater que si le recours à l'évaluation des politiques publiques progresse dans les collectivités, son assise est loin d'être acquise. De récentes enquêtes montrent ainsi que sa pratique est loin d'être généralisée. Une enquête menée en 2006 par des élèves-administrateurs territoriaux auprès de collectivités de différents niveaux a ainsi mis en exergue que moins de 61,1 % des collectivités n'ont pas encore entrepris de démarches d'évaluation et si elles l'ont fait, c'est à 75% à l'aide de prestataires extérieurs.

Une autre enquête rendue publique à l'occasion d'une journée d'étude de la SFE le 9 novembre 2007 a confirmé cet état de fait : seules 57 % des collectivités (Régions, Départements, Communautés urbaines ou d'agglomération) ayant répondu affirment réaliser des évaluations de politiques publiques²².

Cette situation demeure paradoxale dans la mesure où l'évaluation se situe au cœur des enjeux de la gestion publique locale. Les collectivités vont en effet être amenées à évaluer leurs politiques, leur organisation, leurs personnels ou encore leurs partenaires dans la mesure où la raréfaction des ressources financières du fait des transferts de compétence oblige à disposer d'une connaissance fine des marges de manœuvre financière et d'une lisibilité accrue des dispositifs.

En outre, de moins en moins d'élus envisagent de lancer de nouveaux projets sans solliciter la participation des citoyens ce qui implique nécessairement leur intégration (à divers niveaux en fonction de la culture locale et de la politique en question) dans l'évaluation des politiques et des programmes.

²⁰ GRAIL, Cédric et LESCAILLEZ, Vincent et MENUT, Philippe : Guide sur la performance dans les collectivités locales, avec l'appui de l'AFIGESE, l'ACUF et l'INET, 2006

<http://www.communautes-urbaines.com/Download/Guide%20AFICUF%20def7%20novembre%202006.pdf> Voir également les travaux menés depuis 2007 dans le cadre de l'OPPALE (Observatoire des démarches locales de performance) mis en place par l'AFIGESE et l'INET (<http://www.afigese.fr>)

²¹ ACUF : (Association des Communautés urbaines de France) et Groupe Caisse d'Épargne : Journée d'Étude du 30 mai 2007, Démarches locales de performance : pratiques et enjeux, principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales. <http://www.communautes-urbaines.com/Download/CNCE.pdf>

²² Enquête SFE/SPIRIT sur l'évaluation des politiques publiques à l'échelle des territoires, octobre 2007 <http://www.sfe.asso.fr/fr/journees/l-evaluation-a-l-echelle-territoires.html>

La complexité de l'action publique en raison de l'enchevêtrement des compétences et la multiplication des dispositifs partenariaux imposent désormais une évaluation consolidée au niveau d'un territoire. En effet, à quoi bon évaluer une intervention publique partenariale sous le prisme des politiques d'une seule collectivité ? L'évaluation de la globalité de l'action publique à l'échelle d'un territoire ne peut pas de fait s'appréhender à l'aune du (certes nécessaire mais néanmoins réducteur) prisme de la performance de la dépense publique. L'évaluation de l'action publique sur un territoire doit s'adosser sur un paradigme permettant d'englober l'ensemble des interventions publiques et s'inscrivant dans le long terme. Le développement durable offre cette perspective.

C'est pourquoi de multiples acteurs publics (MEDAD, collectivités, universités) et privés (agences de notation, organismes de certification) cherchent à bâtir de nouveaux référentiels d'évaluation sous l'angle du développement durable.

Toutes ces évolutions touchant l'évaluation de l'action publique ont poussé l'Assemblée des Départements de France à élaborer un guide de l'action durable dont l'évaluation constitue un pilier essentiel.

Le guide de l'action durable de l'Assemblée des Départements de France développe une approche inédite de l'évaluation

Le guide de l'action durable présenté par l'Assemblée des Départements de France (ADF) le 5 décembre 2007²³ à l'occasion des Entretiens Territoriaux de Strasbourg (ETS) place l'évaluation au cœur de l'amélioration de la gestion publique et la rend d'autant plus cruciale que les collectivités publiques vont devoir réagir face aux contraintes financières.

Ce guide se décline en 5 guides offrant aux collectivités des repères leur permettant d'appréhender les nouveaux enjeux auxquels est confrontée l'action publique et de se doter, à partir d'expériences locales innovantes, des outils et des méthodes adaptées à la gestion locale et s'inscrivant dans une perspective durable.

La gestion publique a plus que jamais vocation à apporter des réponses à la hauteur des exigences des citoyens en matière de qualité du service rendu et, au-delà des effets de mode, d'intégrer non seulement les principes du développement durable, désormais constitutionnalisés, dans les politiques publiques mais également de s'inspirer des apports méthodologiques des démarches qualité tels que le principe d'amélioration continue par exemple.

Dans cette optique, le guide de l'action durable de l'ADF aborde l'évaluation suivant trois approches séquentielles s'inscrivant dans l'acronyme « PDCA » (Plan, Do, Check, Act) inventé par William Edwards DEMING.

A travers cette idée, l'évaluation se décline en premier lieu en une Procédure Documentaire visant à Comparer et à Apprécier.

²³Guide disponible sur le site de l'Assemblée des Départements de France : www.departement.org

C'est tout le sens que certains textes fondateurs donnent à l'évaluation : la circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques évoque ainsi que " l'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés". Un autre texte, le décret du 18 novembre 1998, est encore plus explicite : « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier (...) l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

Cette forme d'évaluation encore appelée évaluation managériale s'intègre dans la gestion de l'administration et vise essentiellement à optimiser les moyens budgétaires.

On constate néanmoins que sans l'intégration des parties prenantes, le changement parvient difficilement à s'opérer dans les organisations d'où le recours de plus en plus fréquent à l'évaluation participative. Très pratiquée à l'étranger, cette forme d'évaluation s'est rarement concrétisée en France même si des expériences récentes ont émergé à travers les conférences citoyennes notamment. Véritable Processus Démocratique visant à Confronter l'action publique avec les parties prenantes dans une démarche d'Adaptation des politiques publiques, cette forme d'évaluation apparaît incontournable dans les pratiques modernes de gestion publique.

Visant à accroître la qualité du débat démocratique, l'évaluation démocratique n'entre pas en contradiction avec l'évaluation managériale mais intervient de façon complémentaire.

Mais partant du principe qu'évaluer les politiques publiques selon un processus démocratique n'est pas une fin en soi pour être certain de leur efficience, de leur impact au niveau d'un territoire, le guide de l'action durable identifie un troisième niveau d'évaluation.

A partir du constat que les évaluations ponctuelles au niveau d'un territoire sont la plupart du temps éparses et non capitalisées, cette forme d'évaluation se conçoit à partir de l'enclenchement d'une Politique Durable dont le but est de Consolider, sur un territoire donné, les résultats enregistrés, levier indispensable pour ensuite être en capacité d'Anticiper et donc d'ouvrir la voie d'une véritable prospective. A ce sujet, l'élargissement du champ de l'évaluation de l'action publique à l'échelle d'un territoire peut s'appréhender au regard des principes du développement durable.

Encore un guide de l'évaluation des politiques publiques ?

Cette contribution ne constitue donc pas un guide pratique et méthodologique de l'évaluation des politiques publiques. Pourquoi refaire en moins bien ce qui a déjà été fait, qui est reconnu et qui continue d'apporter aux acteurs publics l'ingénierie nécessaire pour élaborer et conduire une démarche évaluative²⁴ ?

²⁴ On se référera à cet effet au guide pratique de l'évaluation de l'AFIGESE, précité, et à la référence suivante :

De plus, l'évaluation continue de faire l'objet d'ouvrages de synthèse reconnus²⁵, de glossaires²⁶ et de guides pratiques donnant l'ensemble des clés et des méthodes permettant de s'orienter dans la conduite d'une démarche évaluative^{27,28}.

Notre objectif est plutôt d'apporter une contribution au guide de l'évaluation de l'ADF qui a vocation à s'enrichir régulièrement d'autres apports et d'autres expériences. Notre ambition non dénuée d'humilité est avant toute chose de donner quelques repères aux élus et aux dirigeants territoriaux désireux de se lancer dans une évaluation de leurs politiques publiques ainsi qu'à tous les citoyens passionnés par l'action publique.

Cette contribution s'appuie sur des expériences concrètes de collectivités de différents niveaux et des outils méthodologiques innovants issus de la pratique de cabinets, d'initiatives d'associations et de recherches universitaires récentes.

On ne peut néanmoins pas faire l'économie d'évoquer à ce stade de façon succincte les principaux enjeux auxquels est actuellement confrontée l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation des politiques publiques, une discipline à la croisée des chemins

Plusieurs textes réglementaires et rapports ont participé à l'élaboration d'une définition de l'évaluation.

Selon le décret du 22 janvier 1990, « *évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ».

La circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques apporte des précisions importantes permettant de distinguer l'évaluation d'autres disciplines en insistant sur la notion de jugement : « l'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés. »

Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect des normes administratives ou techniques.

RUPRICH-ROBERT, Christophe et BENCIVENGA, Magali : Évaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique - Voiron : La lettre du cadre territorial, 2002, 181 p. ; 30 cm. - (Dossiers d'experts)

²⁵ BŒUF, Jean-Luc : L'évaluation des politiques publiques, La Documentation Française, 2001, 80 p.

²⁶ AFIGESE (Association Finances Gestion et Évaluation) : Glossaire de l'Évaluation, 2001.

²⁷ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION : Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, La Documentation Française, mai 1996, 123 p ;

http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf

²⁸ AFIGESE (Association Finances Gestion et Évaluation) : Guide pratique de l'évaluation des politiques publiques, 2006

La définition du rapport Viveret²⁹ met l'accent sur la dimension normative de l'évaluation : *"évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur"*.

Le décret du 18 novembre 1998 revient sur les notions d'efficacité et d'efficience, en affirmant que *« l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier (...) l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »*.

La distinction entre l'évaluation des politiques publiques et les autres approches de gestion telles que le suivi, le contrôle administratif (ou de conformité), le contrôle de gestion ou l'audit fait l'objet de débats récurrents. En témoigne encore récemment la journée d'Étude de la Société Française de l'Évaluation en partenariat avec France Qualité Publique et l'AFIGESE qui s'est tenue le 11 décembre 2007 avec pour thème : "L'évaluation et les activités voisines : de la concurrence à la complémentarité".

Où finit le contrôle de gestion et où commence l'évaluation ? Comment distinguer clairement l'évaluation du suivi ? Les différences sont réelles mais parfois les frontières floues et les réalités administratives moins caricaturales. Surtout les disciplines telles que l'audit, l'inspection, le contrôle de gestion, la recherche, la démarche qualité et le suivi participent toutes à l'évaluation "au sens large" des activités administratives et en ce sens peuvent se superposer ou se compléter.

Pour dépasser ce débat, il est essentiel de se rapprocher des définitions données plus haut et de rappeler que l'évaluation est spécifique en ce qu'elle s'interroge non seulement sur l'efficacité et l'efficience de l'action menée comme le contrôle de gestion ou l'audit le ferait, mais qu'elle s'interroge aussi sur la pertinence de l'action menée. L'évaluation porte son attention sur le "pourquoi" de l'action publique et cherche à mieux comprendre ce qui a présidé aux choix publics.

Ainsi, alors que le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes au système analysé (règles comptables, juridiques, ou normes fonctionnelles), l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue principalement externe les effets et la valeur de l'action considérée.

La plupart des experts opèrent des distinctions sur les différents types d'évaluation des politiques publiques selon qu'elle est obligatoire ou volontaire, suivant sa temporalité, selon son mode de réalisation et enfin en fonction de la nature de l'exercice.

Le « Guide pratique de l'Évaluation des politiques publiques » de l'AFIGESE rappelle que la démarche d'évaluation s'est beaucoup diffusée en France sous l'impulsion de l'Union européenne soucieuse d'évaluer ses politiques agricoles, industrielles, de recherche et de développement régional à partir des années 1990. Certaines de ces politiques étant partenariales et multi fonds, de nombreuses collectivités locales se sont trouvées associées à ces démarches.

²⁹ VIVERET (Patrick) : L'évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

Progressivement, les régions se sont ainsi dotées de dispositifs d'évaluation, comme le prévoyait la circulaire du 9 décembre 1993, précisée dans les circulaires du 31 juillet 1998 et du 25 août 2000.

Les difficultés générées par la complexité des politiques partenariales ont également joué un rôle essentiel dans la diffusion d'une culture de l'évaluation.

Eric MONNIER et Fabrice HENARD³⁰ ont développé l'idée qu'au cours de la dernière décennie, l'État a progressivement élargi le champ des procédures contractuelles avec les collectivités territoriales et associé les collectivités à la mise en œuvre de politiques nationales (comme la Politique de la Ville avec un volet évaluatif obligatoire ou la gestion du Revenu Minimum d'Insertion).

Les pratiques évaluatives ont ainsi été progressivement adoptées de manière volontaire par un nombre croissant de collectivités territoriales pour évaluer leurs propres politiques.

Toutefois, ce développement reste encore inégalement réparti entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Le guide de l'évaluation de l'AFIGESE note en outre que les motifs de recours à l'évaluation peuvent être très divers : remplir une obligation, servir l'action publique, constituer une aide à la décision, optimiser l'affectation des ressources, rendre compte et donner du sens à l'action publique, ou encore apporter des connaissances objectivées.

Globalement, plus les collectivités sont éloignées des citoyens et plus elles jugent nécessaire le recours à des dispositifs d'évaluation afin d'avoir un retour sur leurs actions. Ainsi les régions et les intercommunalités sont les niveaux de collectivités où la culture de l'évaluation est la plus présente. Concernant les départements, l'évaluation des politiques publiques commence à peine à se développer, souvent en raison de la raréfaction des ressources budgétaires.

Une évaluation peut être réalisée à plusieurs stades de la vie d'une politique.

On distingue traditionnellement trois types d'évaluation en fonction de leur temporalité :

L'évaluation ex ante : entendue comme l'étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une politique envisagée ;

³⁰ « Le nombre important d'objectifs concomitants et souvent flous des politiques partenariales, dont une majorité est adossée aux CPER, ainsi que l'imbrication des responsabilités des différents niveaux de collectivités ont alors entraîné un déficit de lisibilité pour les citoyens, mais aussi pour les dirigeants territoriaux. Les collectivités, sollicitées financièrement, ont compris l'intérêt stratégique de s'impliquer dans les évaluations des contrats, dont les résultats peuvent nourrir, influencer ou contrecarrer leurs propres politiques. Les villes moyennes et les départements se sont par exemple investis dans les évaluations du Plan Université 2000, et ont cherché à en tirer les résultats les plus riches pour réviser leurs exigences et repositionner leur participation. L'implication marquée des agglomérations dans l'évaluation des contrats de ville est une autre illustration de l'intérêt des collectivités territoriales. L'évaluation de ces contrats se développe » in MONNIER, Eric et HENARD, Fabrice : L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, in Revue Pouvoirs Locaux, Paris, Novembre 2000.

L'évaluation ex post qui consiste à tirer les enseignements d'une politique mise en œuvre ; il s'agit du type d'évaluation le plus développé et correspondant le mieux à l'objet même de l'évaluation : évaluer la mise en œuvre d'une politique et les résultats qu'elle a atteint ;

L'évaluation concomitante ou « chemin faisant » : elle se déroule en même temps que la mise en œuvre de la politique concernée.

Selon le mode de réalisation de l'évaluation, on distingue :

- L'auto-évaluation réalisée par une ou plusieurs personnes directement impliquées dans l'action évaluée ;
- L'évaluation interne effectuée par un agent relevant de la structure responsable de l'action, mais n'ayant pas été impliqué dans la conception ou la mise en œuvre de celle-ci ;
- L'expertise évaluative pratiquée lorsque l'administration souhaite obtenir un bilan et des recommandations dans un délai court. Le recours à l'expertise évaluative peut être décidé hors du comité des évaluations avec l'accord du Directeur Général ;
- L'évaluation externe qui implique un recours à des consultants extérieurs, ce qui favorise un regard neutre et neuf. Elle est très souvent indispensable compte tenu des enjeux financiers, stratégiques et opérationnels.

On peut enfin envisager quatre catégories d'évaluations rétrospectives selon la nature de l'exercice : les évaluations d'opérations (actions, projets, programmes), les évaluations transversales (thématiques ou sectorielles), les évaluations d'instruments (organismes, opérateurs, moyens) et les évaluations stratégiques (actions menées dans un pays, une région ...)

On distingue communément plusieurs critères traditionnels de l'évaluation :

La cohérence : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place (dans la conception et la mise en œuvre) sont-ils adaptés à ces objectifs ?

L'efficacité : dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ces objectifs ?

L'efficience : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?

L'impact : quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ?

La pertinence : une politique se justifie très généralement par l'identification d'un « problème de société » auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge.

L'effectivité : elle concerne la mise en œuvre des différentes mesures ou actions d'un programme : Qu'est-ce qui a été réalisé ou non ? Qu'est-ce qui a été financé ou pas ? Par Qui ? Dans quel domaine ?, etc.

Ces critères donnent à l'évaluateur un champ d'étude varié en fonction des besoins de la collectivité et de la démarche évaluative qu'elle souhaite mener. Mais comme l'a rappelé le Petit guide de l'évaluation paru en 1990³¹ et élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) toute démarche évaluative peut viser plusieurs finalités :

a) une finalité *déontologique* : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en oeuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'« imputabilité » des systèmes d'action publique (notion correspondant au terme anglais *accountability*, au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité informative et la finalité « démocratique » de l'évaluation.

b) une finalité *gestionnaire* : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en oeuvre.

c) une finalité *décisionnelle* : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.

d) une finalité d'*apprentissage* et de *mobilisation* : contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.

Le guide de l'évaluation des CUCS (contrats urbains de cohésion sociale) réalisé pour le compte de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) en août 2007 sous la responsabilité de deux experts du réseau PLURALIS³² Michel BASSET et Guy CAUQUIL, respectivement directeurs des cabinets ARGOS et CIRESE³³ résume bien les différentes finalités que peut poursuivre une évaluation :

- Contrôler le bon usage des financements publics
- Comprendre et produire de la connaissance
- Mesurer l'efficacité de l'action publique
- Apprécier l'impact d'une politique publique
- Améliorer la qualité et le fonctionnement des services
- Donner du sens (= relier les actes à des orientations philosophiques)
- Produire du changement dans les pratiques
- Mobiliser les acteurs et les partenaires
- Mieux communiquer sur ce qu'on fait

La mise en oeuvre d'une évaluation ne s'improvise pas. Sa réussite dépend tout autant du respect d'une démarche méthodologique rigoureuse que de principes essentiels³⁴.

³¹ http://www.evaluation.gouv.fr/cqp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf

³² www.reseapluralis.com

³³ DIV (Délégation Interministérielle à la Ville), L'évaluation des CUCS, Version 2, août 2007, 72 p
<http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/guideDIVCUCSVersion2.pdf>

³⁴ Se reporter à notre avant-propos méthodologique

A ce sujet, la Charte de l'évaluation de la Société Française de l'Évaluation³⁵ a été adoptée en assemblée générale le 28 octobre 2003 (puis remaniée en juin 2006) afin de régir l'évaluation par quelques principes de référence spécifiques : **le principe de pluralité, le principe de distanciation, le principe de compétence, le principe de respect des personnes, le principe de transparence, principe de responsabilité.**

Ces repères méthodologiques étant faits, il est bon de préciser que l'évaluation connaît en France un développement régulier certes mais très lent et chaotique dont il importe de rappeler quelques motifs.

Les difficultés d'ancrer l'évaluation dans la pratique proviennent en premier lieu du flou qui entoure la notion de politique publique et de l'imprécision de ses frontières.

Le décalage entre le temps politique et le temps administratif de l'évaluation dissuade ensuite nombre de démarches évaluatives. Face à une évaluation aux résultats parfois limités ou non utilisables (les calendriers politiques et administratifs ne permettant pas toujours d'inclure dans les nouveaux programmes les recommandations des évaluations), les collectivités territoriales peuvent hésiter à s'investir elles-mêmes dans des démarches évaluatives.

Ce temps trop important d'évaluation entraîne une déception du politique qui estime que les évaluateurs travaillent trop lentement et une déception des évaluateurs qui ont l'impression que leur travail est peu utile s'il ne peut être pris en compte en amont de la décision politique.

Un autre obstacle à la pérennisation de l'évaluation des politiques est le déficit de culture évaluative. Dans les collectivités territoriales qui ne disposent pas de service d'évaluation et qui ne sont pas préparées à cette démarche, l'évaluation reste en outre vécue comme une variante du contrôle budgétaire. Elle s'apparente pour certains élus à une analyse de la rentabilité ou de la productivité des services. Ce type de confusion n'est pas propre aux collectivités, mais pèse lourdement dans une réappropriation de la démarche en interne au sein des administrations territoriales.

De la même manière, le développement de la contractualisation laisse peu de champ aux évaluations autonomes des collectivités territoriales. Le renouveau de logiques territoriales (pays, agglomérations) amplifie le problème puisque la transversalité et la globalité des actions prônées par la LOADDT³⁶ impliquent nécessairement des politiques et des évaluations partenariales.

Dans ce contexte, la complexité des évaluations freine les collectivités territoriales non préparées, qui tendent à percevoir cette démarche comme fastidieuse et peu utile.

³⁵ Cette charte est consultable sur le site de la SFE à l'adresse suivante : <http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html>

³⁶ La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du 25 juin 1999, appelée aussi Loi Voynet

Malgré une hausse du niveau et de la capacité d'expertise en évaluation de politiques publiques en France, les collectivités territoriales restent encore souvent démunies face à la démarche d'évaluation pour laquelle il manque encore de référentiels spécifiques aux collectivités territoriales.

L'évaluation menée par les collectivités territoriales se heurte enfin à un facteur de proximité, qui est moins perceptible dans les évaluations nationales ou européennes, mais qui constitue un obstacle réel à la définition et au déroulement de l'évaluation au niveau local. Une collectivité qui évalue encourt des risques : risques de personnalisation de l'évaluation, de pressions politiques modifiant les résultats et leur utilisation ou de surestimation des contextes locaux (effet de loupe).

Ces difficultés n'empêchent pas l'évaluation de se développer et d'emprunter des voies indirectes pour s'imposer dans le champ de l'action publique. C'est toute l'ambition de notre contribution : sensibiliser les acteurs publics sur l'idée que si l'évaluation est une discipline à part entière, rigoureuse et concrète, elle peut s'appréhender sous plusieurs angles et n'a vocation à exister, à se pérenniser et à démontrer sa faculté d'adaptation que dans la mesure où elle répond aux besoins des élus et aux exigences démocratiques.

Notre propos s'articulera à partir de la confrontation de l'évaluation avec les enjeux majeurs auxquels est confrontée aujourd'hui l'action publique : la mesure de la performance, la participation de l'ensemble des parties prenantes et le développement durable.

AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE : COMMENT METTRE EN ŒUVRE UNE DEMARCHE EVALUATIVE ?

Cet avant-propos s'appuie sur ces expériences pratiques des collectivités suivantes :

- Le Conseil général de la **Nièvre**
- Le Conseil général des **Bouches du Rhône**
- Le Conseil général de **Loire-Atlantique**
- Le Conseil général de l'**Essonne**

Ces démarches sont explicitées dans des encadrés figurant en annexe 2.

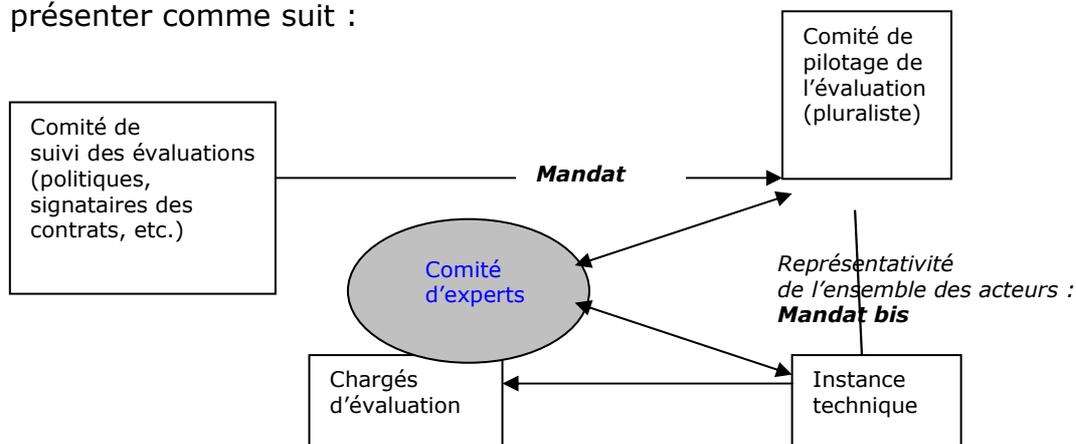
LES PRINCIPALES ETAPES DE LA CONDUITE D'UNE EVALUATION

Au préalable, c'est dans la plupart des cas un élu qui formule une commande : il faut dans un premier temps une reformulation de la question avec un ensemble de sous-questions avant la rédaction du cahier des charges.

Il s'agit d'éclaircir la commande politique et de rédiger le plus précisément possible les questions à traiter pour éviter de passer à côté de l'essentiel.

La réussite de la démarche dépend en grande partie de la rigueur du travail du comité de pilotage, dont le choix de la composition et du rythme des réunions est stratégique. Une fois la commande reformulée et écrite, un retour à l'élu permet d'assurer la validation politique de l'évaluation.

Le management d'un processus d'évaluation d'une politique publique peut se présenter comme suit :



La plus grande valeur ajoutée de l'évaluation réside au sein du comité de pilotage et non dans les écrits car le temps est souvent insuffisant aux élus pour lire les rapports. Il importe de préciser le niveau d'implication que l'on souhaite donner au comité de pilotage et au rythme des réunions.

Concernant le déroulement de l'évaluation elle-même, si l'on suit la démarche méthodologique proposée par le cabinet Evalua³⁷, quatre comités de pilotage et un déroulement en trois parties doivent apparaître dans le cahier des charges. Un premier Comité de Pilotage (CP) est chargé d'élaborer le cahier des charges (CP 1).

Le cahier des charges doit comprendre les points suivants : l'exposé des motifs, les finalités et les enjeux de l'évaluation, le champ de l'évaluation, les objectifs de l'évaluation, les questions évaluatives, les éléments méthodologiques, les documents existants et le bilan informationnel, le dispositif de suivi et d'évaluation, la structure de l'étude, la phasage et le calendrier, les travaux d'évaluation et enfin le déroulement de l'évaluation elle-même :

- | | | |
|------------------------------|---|---|
| 25 %
du
temps | { | Phase 1 – Structuration de l'évaluation (CP 2) : approfondissement de la question posée, connaissance de la politique à évaluer, élaboration du référentiel d'évaluation, méthodologie. |
| 50 % du
temps | { | Phase 2 – Collecte et analyse des données (CP 3) : questionnaires, guides d'entretien, grille d'analyse |
| 25%
du
temps | { | Phase 3 – Formulation des conclusions et recommandations (CP 4)
⇒ Le rapport final est transmis aux élus. |

Le dispositif de l'évaluation au Conseil général de la Nièvre présenté en annexe constitue à cet égard un exemple typique qui a fait ses preuves dans la conduite d'évaluations aussi diverses que celle de la politique sportive en lien avec la Direction de la Jeunesse, des CLIC (Centre local d'information et de coordination gérontologique), de la politique Famille et Enfance et de la politique des espaces naturels sensibles (ENS) en lien avec le service des espaces naturels.

Les trois étapes de l'évaluation sont présentées ci-dessous sous forme de questions pour interroger la cohérence et la pertinence de la démarche choisie en fonction d'une demande et d'objectifs spécifiques à chaque évaluation et du contexte local.

ÉTAPE 1 : LA CONSTITUTION DU REFERENTIEL

Il s'agit de :

- la définition des contours précis de la politique à évaluer
- la reconstitution de la logique d'intervention du programme ou de l'ensemble des mesures à étudier
- l'identification de la finalité de l'évaluation, et du type d'évaluation à mener

³⁷ www.evalua.fr

- la sélection des questions auxquelles l'évaluation devra répondre (questions évaluatives)
- la détermination des hypothèses de départ de l'évaluation
- le choix des normes et critères de référence de l'évaluation
- le choix des modes de communication autour de l'évaluation

Comment faire émerger les « questions évaluatives »?

Quoi ? :

Quel est l'objet (la politique, les actions), quel est le champ de l'évaluation? La question posée ici est « de quoi s'agit-il ». La question « quoi » renvoie également à ce qu'il s'agit d'évaluer au sein de cette politique. On peut citer notamment les critères traditionnels évoqués plus haut.

Quand ? :

Quelle période doit couvrir l'évaluation ? S'agit-il d'analyser une politique sur une dizaine d'années ou les résultats d'une période beaucoup plus courte ? Cette question renvoie également au moment auquel est réalisée l'évaluation au regard du déroulement de la politique publique (ex ante, in itinere et ex post).

Où ? :

Quel espace couvre l'évaluation ? L'espace s'entend ici comme territoire géographique, ou comme une partie de l'organisation (directions, direction générale, élus).

Pourquoi ? :

En vue de quoi l'évaluation est-elle conduite ? S'agit-il de produire une photographie des acteurs intervenant dans le processus, de juger de l'efficacité des actions, de décider s'il faut continuer à investir des fonds publics dans le champ concerné...

Qui ? :

Qui commande l'évaluation? Qui finance? Qui valide les conclusions? Qui réalise ? Qui est destinataire? Qui décide de la mise en œuvre des conclusions de l'évaluation ?

Comment ? :

Les choix méthodologiques, les instruments de mesure, les outils mobilisés (analyse qualitative ou quantitative, démarche plus ou moins participative...)

Qu'est ce qu'une bonne question évaluative ? Il s'agit d'une question :

- qui a un lien fort avec la politique évaluée
- qui correspond à un enjeu stratégique / politique pour le commanditaire (on se place bien dans une logique d'aide à la décision)
- qui est formulée de manière suffisamment précise et concrète, c'est-à-dire qu'elle cherche à observer des faits
- qui explicite les critères à partir desquels les faits pourront être utilisés pour former le jugement de valeur

Comment positionner les acteurs de l'évaluation ?

Il n'existe pas de dispositif idéal, chaque évaluation étant liée à un contexte donné. Ce dernier est différent selon que les décideurs sont uniques, concentrés ou partenariaux, selon que l'action est limitée à un thème précis ou s'étend à l'évolution d'un territoire / d'une organisation dans leur globalité, selon que l'évaluation est interne ou externe, elle est ex ante, on going, ex post, la volonté de rendre l'évaluation « participative » est plus ou moins forte, et selon que les bénéficiaires sont plus ou moins nombreux.

Qui décide et choisit la politique à évaluer (maîtrise d'ouvrage) ?

- Ce sont généralement les acteurs politiques au centre de la politique en question
- Seuls ou avec des co-financeurs
- Ils ont la liberté du choix de la politique à évaluer
- Ils décident du risque qu'ils acceptent de gérer
- Ils décident du champ sur lequel ils acceptent d'être contredits
- Ces acteurs participent au comité de suivi ou de pilotage

Qui porte le financement de l'évaluation ?

- L'argent provient de fonds spécifiques réservés aux évaluations
- L'argent consacré à l'évaluation peut-être inscrit dans l'enveloppe budgétaire de la politique. On se situe, dans ce cadre, généralement dans une optique de recherche d'efficacité
- L'argent provient d'une part du budget de fonctionnement d'une structure, ce qui est souvent le cas des évaluations internes.

Qui effectue le travail d'évaluation (maîtrise d'œuvre) ? Il existe trois possibilités :

- un spécialiste de l'évaluation (garantie de méthode, faible connaissance du domaine)
- un expert du domaine évalué (risques d'erreurs techniques, garantie d'une couverture pertinente sur le fond)
- une équipe mixant spécialistes et experts (mais avec un coordonnateur solide, reconnu et accepté...).

Il n'existe pas de solution idéale, chaque cas est spécifique et demande donc d'être analysé. Le choix se fait en fonction des avantages et des inconvénients suivants pour chaque cas :

INTERNE	EXTERNE
<ul style="list-style-type: none">+ Connaissance précise de l'organisation, de l'instance évaluée, mais également du système d'acteurs- Objectivité- Indépendance dans la formulation des travaux et des recommandations- Respect des délais	<ul style="list-style-type: none">- Se mettre à niveau dans la connaissance de l'organisation, des interventions et des acteurs- Coût
	} +

Dans le cas de l'appel à un cabinet extérieur, il peut s'agir d'une évaluation complètement externalisée ou d'une auto - évaluation accompagnée (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage). Le coût global d'une évaluation externe dans une collectivité territoriale se situe entre 30 000 et 90 000 € H.T.

Consultant	Chargé d'études	Assistants d'études
800 à 1 200 € H.T./jour	600 à 900 € H.T./jour	300 à 600 € H.T./jour

Souvent lorsqu'il est fait appel à un cabinet externe, la collectivité recherche une double compétence : une compétence technique du secteur évalué et une compétence évaluative.

Qui valide ?

Il s'agit d'une question stratégique à régler impérativement en amont de l'évaluation, pour la validation finale, et pour la validation des étapes.

La validation technique peut être faite par un groupe projet ou par un comité scientifique (vérifier sa structure, les voix prépondérantes, le « vrai chef » !)

La validation politique est assurée par le Comité de pilotage qui correspond à la maîtrise d'ouvrage (celui qui commande) par opposition à la maîtrise d'œuvre (celui qui réalise) et qui est souvent une assemblée, avec une voix prépondérante (politique) à sa tête.

ÉTAPE 2 : LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Il s'agit :

- de la construction d'indicateurs et de questions qualitatives permettant de répondre aux questionnements de l'évaluation
- de la construction des outils et protocoles de collecte des données
- de la collecte de données quantitatives et qualitatives
- du traitement des informations, renseignement des indicateurs

Les techniques pour produire de la connaissance reposent sur des approches quantitatives et qualitatives.

Les approches quantitatives consistent en :

- la mesure d'indicateurs de contexte (pour apprécier la pertinence d'une politique)
- la mesure d'indicateurs physiques et financiers (pour savoir si les crédits mobilisés / opérations réalisées sont cohérents avec les objectifs fixés)
- la mesure d'indicateurs relatifs aux effets (positifs / pervers) pour déterminer l'efficacité et l'efficience
- des indicateurs de résultat et d'impact, renseignés en général par enquête (enquêtes statiques ou dynamiques, c'est-à-dire fondées sur le suivi des bénéficiaires dans le temps)

Les approches qualitatives consistent en :

- des études de cas, notamment pour appréhender la mise en œuvre des politiques et la qualité du partenariat, mais aussi l'évolution des mentalités, à partir d'entretiens, de groupes de travail... L'objectif est souvent de procéder à des analyses comparées, avec d'autres territoires ou d'autres organisations.
- des mesures de la satisfaction des bénéficiaires d'une politique donnée (il s'agit d'un résultat important), à partir d'enquêtes, de groupes de parole, d'entretiens... Ces mesures peuvent être présentées sous forme quantitative (cotation) mais elles résultent bien en fait d'une approche qualitative (au sens de l'expression d'un point de vue subjectif, même s'il est argumenté).

Qu'est ce qu'un bon indicateur?

Un bon indicateur :

- permet de répondre précisément à une question évaluative,
- provient d'une source indépendante,
- peut être mesuré à partir des moyens disponibles (disponibilité des données, coût de la recherche de données, temps imparti pour l'évaluation...),
- peut être mesuré au moment de l'évaluation mais aussi plus tard (pour constituer des séries statistiques de long terme),
- peut, dans l'idéal, faire l'objet de comparaisons avec d'autres politiques / territoires / organisations,

Par ailleurs, il faut un nombre limité et raisonnable d'indicateurs pour permettre l'aide à la décision.

ÉTAPE 3 : ÉLABORATION D'UN JUGEMENT DE VALEUR, ORGANISATION DE LA DIFFUSION DES CONCLUSIONS

Cette étape comprend :

- l'élaboration du jugement sur la valeur de l'action, sur la base des données collectées et mises en forme, au regard des critères définis dans la première étape
- la formulation de recommandations
- la diffusion des conclusions et des recommandations

Il est important de rappeler qu'il **ne peut pas y avoir d'évaluation sans validation du politique.**

Le comité de pilotage joue un rôle essentiel pour une appropriation permanente des élus.

Le travail mené à partir de la restitution pour la mise en œuvre des préconisations dans les actions collectives est essentiel également.

Il est nécessaire de maintenir une relation étroite avec le chargé d'évaluations interne ou externe.

PREMIERE PARTIE

« PDCA 1 » : Procédure Documentaire : Comparaison, Appréciation

LA MESURE DE LA PERFORMANCE

1. *Évaluation des politiques et mesure de la performance de l'action publique*

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001³⁸ (LOLF) a fait émerger un nouveau discours dont la performance constitue la pierre angulaire. La LOLF ne constitue pas seulement un bouleversement du droit budgétaire issu notamment de l'ordonnance du 2 janvier 1959 mais une révolution dans les pratiques administratives.

Le législateur a ainsi voulu distinguer hiérarchiquement la mission, rattachée à une « politique publique définie », le programme, unité intermédiaire qui surplombe la mission et qui domine l'action, celle-ci représentant l'unité concrète de dépense publique.

En outre, un objectif majeur a été de donner un nouveau cadre pour les finances publiques qu'il s'agit d'inscrire dans une démarche de performance (ou encore de pilotage par les performances).

Si le mot "évaluation" est quasi absent du texte même de la loi, on évoque beaucoup plus dans les outils et les méthodes d'application de cette réforme l'évaluation de la performance publique, véritable leitmotiv des gestionnaires publics de l'État.

Quels liens peut-on faire entre l'évaluation des politiques publiques et l'évaluation de la performance ? La mesure de la performance constitue-t-elle une nouvelle forme d'évaluation des politiques et des programmes publics ? Comment interagissent les démarches de performance (y compris au niveau local) et l'évaluation des politiques publiques ?

Ces questions sont actuellement au cœur des réflexions sur l'évaluation³⁹ d'où la nécessité de préciser les concepts dans un premier temps puis d'évoquer dans un second temps, notamment dans la gestion locale, quelles pourraient être les voies de consolidation de l'évaluation des politiques publiques dans les démarches de modernisation de l'administration.

³⁸ Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

³⁹ SFE (Société Française de l'Évaluation) : LOLF, mesure de la performance et évaluation des politiques publiques, Journée d'étude du 15/11/2006, Cahier de la SFE n°2

1.1. *Évaluation et mesure de la performance, de quoi parle-t-on ?*

1.1.1. Qu'est ce que l'évaluation de la performance ?

La LOLF entend faire passer le budget de l'État d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats », ou encore, suivant une autre expression révélatrice, d'instaurer pour les finances publiques un « pilotage d'après les performances ».

Le guide de la performance⁴⁰ édité par Bercy dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF définit la performance comme la "capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion".

Ce guide apporte également une définition d'une démarche de performance : *"la démarche de performance ou démarche de pilotage par les performances est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés. Les objectifs à atteindre définis au niveau stratégique sont déclinés pour chaque échelon opérationnel. Ces objectifs laissent chaque échelon libre du choix des moyens à employer pour les réaliser, afin de lui permettre d'allouer au mieux les moyens disponibles et de choisir les modalités d'action les plus appropriées"*.

La nouvelle attention portée à la performance suppose qu'elle puisse être mesurée de façon objective.

C'est ce que prévoit l'article 51 de la LOLF lorsqu'il dispose que la présentation des actions de l'État est faite au regard « des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Les annexes explicatives par ministère accompagnant le projet de loi de finances doivent être complétées (article 51 - 5°) par un **projet annuel de performances** précisant notamment " la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ".

Symétriquement, l'article 54 dispose que sont joints au projet de loi de règlement des "**rapports annuels de performance**", faisant [notamment] connaître, "par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés (...), la gestion des autorisations d'emplois".

Les trois catégories d'objectifs de performance présentés dans les projets et rapports annuels de performances sont rappelées ci-après.

⁴⁰ Guide sur la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs - Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, juin 2004. Ce guide est consultable à l'adresse suivante : www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/120_guide_performance.pdf

- Les objectifs d'efficacité socio-économique : ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle et sanitaire.
- Les objectifs de qualité de service qui énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur.
- Les objectifs d'efficacité de gestion (ou d'efficience) exprimant l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées.

L'évaluation de la performance prévue dans la LOLF se définit donc comme le degré d'atteinte de résultats au regard d'objectifs en matière d'efficacité, d'efficience et de qualité. Il est donc bien question de comparer les résultats aux objectifs (efficacité) et aux moyens alloués (efficience).

On est tenté de faire un parallèle entre ces définitions et celle prévue dans le décret du 18 novembre 1998 qui précise bien que "l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier (...) l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre".

De même, la mise en œuvre de la LOLF a pu laisser entendre que l'évaluation allait s'imposer dans le paysage administratif français puisque la gestion par programme induite par la segmentation des activités permet de rendre compte et d'analyser les résultats des politiques publiques.

Néanmoins, si la LOLF conduit à mieux évaluer les résultats des actions publiques, il apparaît que cette forme d'évaluation rentre davantage dans le champ du contrôle de gestion que celui de l'évaluation des politiques publiques.

Sylvie TROSA, Chargée de mission à l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE) et Professeur associé à l'IEP de Paris a rappelé en 2003 que "*[la LOLF], cette avancée majeure sur le plan législatif semble toutefois connaître aujourd'hui de sérieuses difficultés de mise en œuvre. Au niveau des ministères, il n'est plus question d'évaluation mais seulement de contrôle de gestion, ce qui est contraire à l'esprit même des programmes. Formidable levier de modernisation de l'action publique, la LOLF semble s'enliser sous le poids des conservatismes et des corporatismes*"⁴¹.

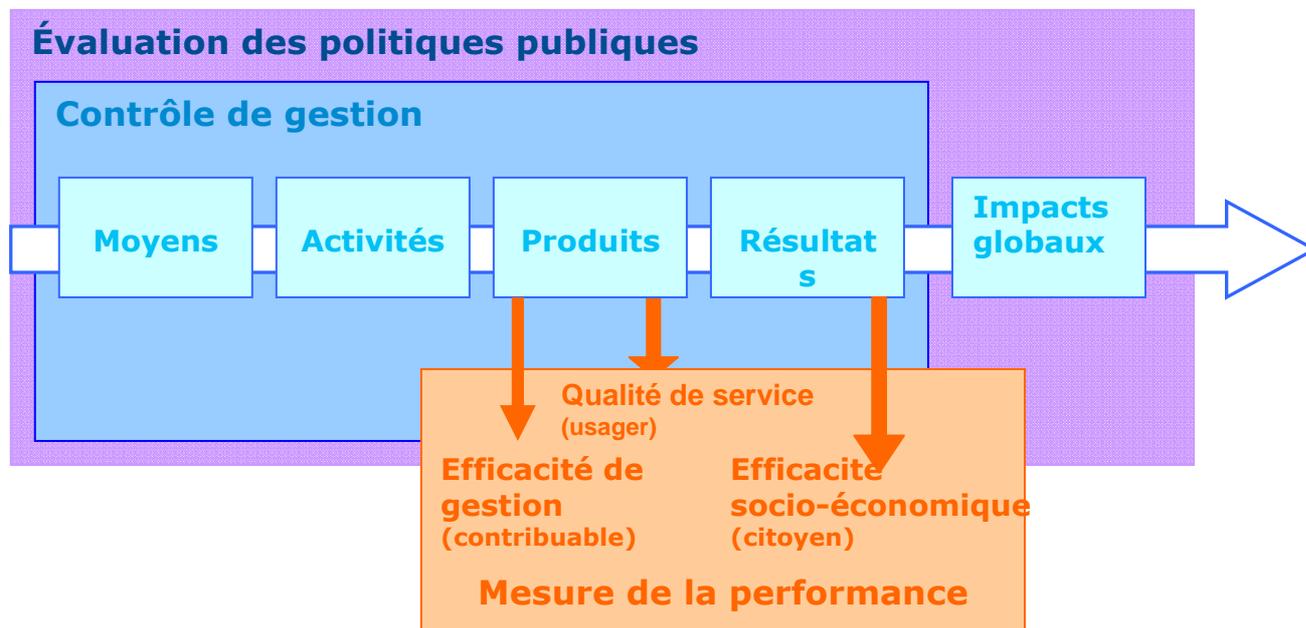
Le même auteur a récemment précisé que "la mesure (de performance) est une réduction car elle est un modèle, au sens mathématique du terme. Elle n'est pas réductrice si on l'entend ainsi, et l'on s'en sert comme d'une indication, et non comme d'une vérité absolue. (...)"⁴². D'autres approches précisent que la mesure de la performance se situe à l'intersection du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques⁴³.

⁴¹ TROSA, Sylvie : L'évaluation des politiques publiques, Paris : Institut de l'entreprise, 2003. - 75 p. ; 30 cm. - (Les notes de Benchmarking international ; novembre 2003) http://www.institut-entreprise.fr/fileadmin/Docs_PDF/travaux_reflexions/benchmarking/politiques_publicques.pdf

⁴² Interview donnée lors de la journée d'étude de la SFE sur le thème de la mesure de la performance (précitée)

⁴³ SINE, Alexandre et VEILLET, Isabelle : La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques, in Regards sur l'actualité, n° 335, 2007

Performance, contrôle de gestion et évaluation



Source : moderfie, mars 2004

A partir du schéma ci-dessus qui reconstitue la chaîne de la performance publique, Alexandre SINE et Isabelle VEILLET développent l'idée que l'évaluation des politiques publiques sert à apprécier si les moyens juridiques, administratifs, organisationnels, financiers ou humains mis en œuvre et les biens et services publics rendus permettent d'obtenir les effets attendus de la politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés (effets en terme de retombées socio-économiques).

Dans ce schéma, le contrôle de gestion vise à produire les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats pour améliorer le rapport entre les moyens mobilisés et l'activité ou les résultats produits et pour nourrir et objectiver le dialogue de gestion entre les acteurs afin d'améliorer le pilotage.

Professeur à l'Université de Paris Dauphine et directeur adjoint du CREFIGE (Centre de Recherche Européen en Finance et en Gestion⁴⁴), Nicolas BERLAND, associé de façon régulière aux travaux de l'Assemblée des Départements de France, apporte un éclairage méthodologique fort utile sur la distinction entre le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques.

Le tableau ci-après résume cette approche originale.

⁴⁴ <http://www.crefige.dauphine.fr/>

La matrice à 9 cases

Quelle différence faut-il faire entre l'évaluation des politiques publiques et le contrôle de gestion ?

La réponse à cette question peut nous être apportée par le cadre conceptuel suivant.

Manager est un processus en trois temps :

Finalisation

- définir des objectifs pertinents
- trouver des ressources adaptées
- les employer de manière optimale
- déterminer les critères de performance

Pilotage

- observer le processus en cours
- prendre des décisions correctives
- ajuster les moyens aux situations nouvelles

Post évaluation

- mesure des performances atteintes
- engendrer un apprentissage
- économie, efficacité et efficience

Ce processus s'applique à trois types de décision :

Le **contrôle d'exécution** qui est formé des processus et systèmes conçus pour garantir aux responsables que les actions qui relèvent de leur autorité seront, sont, ont été mises en œuvre conformément aux finalités confiées, tout en dispensant ces responsables de piloter directement ces actions.

Le **contrôle de gestion** qui est formé des processus et systèmes qui permettent aux dirigeants d'avoir l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont, ont été cohérents, notamment grâce au contrôle d'exécution.

Le **contrôle stratégique** qui est formé des processus et systèmes qui permettent à la direction d'arrêter et d'ajuster les choix des missions, métiers, domaines d'activité et facteurs clés de succès.

Si on croise ces deux dimensions, on obtient un cadre conceptuel (défini par Henri Bouquin, Professeur à Dauphine) qui permet les différentes postures de contrôle :

Une typologie des décisions de gestion

	Stratégie	Gestion	Tâches de routine
Finaliser	Choix de l'offre et des ressources Organisation de la chaîne de valeur	Missions des processus et des centres de responsabilité dans la chaîne de valeur, Plans d'action et d'incitation Incitations, Budgets	Missions des tâches de routine dans les processus Organisation de ces tâches
Piloter	Suivi des hypothèses et de la mise en œuvre	Suivi et anticipation Actions correctives	Suivi du déroulement par exception
Postévaluer	Evaluation de la réussite d'une stratégie et de sa pérennité	Mesure de la performance du "contrat de gestion" Sanctions positives et négatives	Bilan périodique des incidents
	CONTROLE STRATEGIQUE	CONTROLE DE GESTION	CONTROLE OPERATIONNEL

L'évaluation relève du contrôle stratégique. Il s'agit de tester, après un certain temps, de la pertinence et de l'efficacité d'une politique publique.

Le contrôle de gestion relève de la colonne du milieu et s'intéresse à la performance infra annuelle, celle revenant avec un fort degré de récurrence.

Le contrôle opérationnel s'intéressera aux tâches quotidiennes.

Bien sûr, comme pour tout cadre conceptuel, les frontières ne sont pas hermétiquement étanches et une certaine dose de flou existe quant à leur remplacement réel.

Toutefois, la démarche est utile car elle permet de positionner correctement les pratiques et les outils. Comme le montre l'histoire du contrôle de gestion, il n'est pas indifférent de positionner une pratique à tort dans une case du tableau. Pour être plus clair, utiliser un outil de contrôle de long terme pour avoir un retour d'expérience à moyen terme est de nature à générer beaucoup d'effets pervers. L'utilisation abusive du ROI (return on investment) à des fins de contrôle annuel entre dans cette catégorie de critique.

Contacts : Nicolas Berland, Professeur des Universités - Université Paris Dauphine - Directeur adjoint du Crefige (centre de recherche de Dauphine Recherche en Management - DRM) et de l'Edogest (École doctorale en gestion)
nicolas.berland@dauphine.fr ; <http://www.crefige.dauphine.fr/>

On voit bien dans ce cadre conceptuel que la mesure de la performance relève du contrôle de gestion puisqu'il s'agit bien d'apprécier le résultat d'une action afin de l'ajuster sans pour autant influencer sur la stratégie.

Dans le même sens, le guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale⁴⁵ paru en 2007 et rédigé par un groupe de travail coordonné par le Ministère des Finances fait bien la distinction entre la mise en place d'outils de recherche de performance et l'évaluation des politiques publiques. Ce guide précise à cet effet que ce n'est qu'"à terme, avec la mise en oeuvre de tous ces outils [de recherche de la performance], [que] la collectivité pourra établir le projet annuel de performance avec les unités opérationnelles et évaluer les politiques publiques".

On distingue ici ce qui rentre dans le champ de la mesure de la performance dans un cadre infra-annuel et porte sur l'efficacité, l'efficience ou la qualité et ce qui relève non pas de la mesure mais de l'interrogation du "pourquoi ?" et du "comment ?" de l'action publique, qui s'inscrit dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation de la performance publique doit donc être bien distinguée de l'évaluation des politiques publiques. Elle ne s'inscrit pas dans la même temporalité et ne répond pas aux mêmes questions même si de fortes interactions existent entre les deux démarches qui s'avèrent en réalité plus complémentaires que contradictoires.

1.1.2. Les démarches de type LOLF, opportunité ou menace pour l'évaluation des politiques publiques ?

La LOLF a conduit à offrir à l'évaluation des politiques publiques des conditions favorables à son développement dans la mesure où la segmentation des activités en missions/programmes/action permet de mieux mesurer les résultats de l'action publique d'une part et que la LOLF incite d'autre part à réaliser des évaluations ex-ante et à réduire la durée des évaluations.

Le rapport du Sénateur DURON avait déjà relevé en 2002 que *la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, par la loi du 1er août 2001, facilitera le développement de l'évaluation*⁴⁶ en permettant notamment de mieux associer les dépenses budgétaires à des objectifs et à des indicateurs de résultats et d'aider à la construction d'indicateurs de gestion.

Au niveau local, les démarches de type LOLF peuvent contribuer également au développement de l'évaluation des politiques publiques.

⁴⁵ Guide précité : http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/telecharger/guide_consolide.pdf

⁴⁶ DURON, Philippe : Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques et les indicateurs de développement durable, Assemblée nationale, Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 3594 Assemblée nationale : 2002 / 127 p. <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i3594.asp>

Appelées démarches locales de performance, ces démarches peuvent se définir comme « l'ensemble des pratiques qui permettent aux managers locaux de mesurer et évaluer pour piloter et décider⁴⁷ ».

Elles s'inspirent pour certaines d'entre elles directement de la LOLF et s'inscrivent à ce titre dans la redéfinition de la segmentation de l'activité et/ou du budget et vise des objectifs de responsabilisation, de transparence et de performance.

Elles créent un contexte favorable à l'évaluation des politiques publiques en replaçant les objectifs au centre de l'action publique.

Une des caractéristiques communes aux démarches de type LOLF est en effet de mettre en place une structuration de l'activité par objectifs pour lesquels sont définis des cibles à atteindre ainsi que des indicateurs pour mesurer les résultats obtenus. Cette segmentation donne parfois lieu à une formalisation dans le cadre de contrats d'objectifs comme on a pu le constater à la Communauté urbaine de Lyon ou encore au Conseil général de la Mayenne.

La démarche globale de performance au Conseil général de la Mayenne

Le projet **Nouvelle gouvernance** lancé en 2005 au Conseil général de la Mayenne a été directement inspiré de la LOLF. Portée personnellement par le Président du Conseil général et Sénateur de la Mayenne, Jean Arthuis, qui a été l'un des artisans de la LOLF, la démarche traduisait une triple volonté : dans une situation budgétaire tendue, il s'agissait de réaffirmer les priorités d'action, de s'engager dans une logique d'action plus transparente (affichage des priorités politiques) et de mieux rendre compte (souci d'évaluation).

Cette démarche visait à revaloriser la fonction stratégique (au premier rang de laquelle celle des élus) et d'ancrer l'action de la collectivité dans les besoins du territoire. A partir d'une étude prospective des territoires, ont été identifiés 8 enjeux majeurs du développement territorial sur la base desquels ont été conçues les 8 missions de politique publique. Chacune de ces missions étant ensuite déclinée en programmes, c'est-à-dire en stratégies d'action.

Pour chaque programme ont été identifiés une finalité d'intérêt général, des différents acteurs en présence (analyse stratégique), des objectifs de différentes natures (efficacité socio-économique, qualité de service et efficience) et les indicateurs permettant de mesurer les résultats.

Le rapport d'activité de la collectivité est depuis réalisé à partir de ces indicateurs ce qui donne beaucoup de lisibilité et de sens à l'action départementale.

Le projet va plus loin que la logique de la LOLF. Elle tire les conséquences de cette nouvelle logique stratégique et de gestion sur l'organisation (tant de l'administration que politique) et sur la gestion des ressources humaines. Elle

⁴⁷ GRAIL, Cédric et LESCAILLEZ, Vincent et MENUT, Philippe : Guide sur la performance dans les collectivités locales, précité.

s'est ainsi traduite par la mise en œuvre d'un système de reconnaissance de la performance individuelle et collective des agents. La rémunération « au mérite » s'appuie sur une logique de métier (distinction entre le grade et la fonction) et sur des primes de performance (2/3 sur la performance individuelle évaluée selon la compétence et les résultats individuels et 1/3 suivant la performance collective de l'ensemble des agents intervenant sur un même programme).

L'ensemble des documents budgétaires a été revu. Les documents budgétaires sont dorénavant présentés par programme, tant pour le BP (étayé de projets annuels de performances) que pour le compte administratif (étayé de rapports annuels de performances).

Les relations avec les satellites du Département font l'objet de conventions assorties d'objectifs en cohérence avec ceux du programme correspondant.

Dans cette optique, l'évaluation s'entend comme une approche globale de management de la performance. Elle s'opère à plusieurs niveaux :

- A travers l'examen annuel des réalisations : le compte administratif fait l'objet d'une séance dédiée de l'assemblée départementale pour débattre sur les résultats de chaque programme ;
- A travers l'élaboration des projets annuels de performances (dans une approche prospective et stratégique orientée sur les besoins à moyen et long terme du territoire) ;
- A travers l'évaluation des agents (la performance ne pouvant se limiter à l'expression d'objectifs mais à la mobilisation et à la reconnaissance de l'implication des agents).

La démarche Nouvelle Gouvernance du Conseil général de la Mayenne traduit le passage d'une logique de gestion administrative à une logique de performance. Elle s'inscrit dans une approche d'ensemble de la performance, et de responsabilisation de l'ensemble des parties prenantes à l'action publique départementale.

Contact : Serge HUTEAU, Conseil général de la Mayenne (serge.huteau@cg53.fr). Voir également Serge HUTEAU : « La nouvelle gestion publique locale », éditions du Moniteur, 2008.

Les démarches de type LOLF contribuent ainsi à la formulation d'objectifs stratégiques et opérationnels qui permettent de structurer le questionnement et l'analyse évaluative. Les indicateurs construits et renseignés sur cette base sont également des matériaux précieux pour alimenter l'analyse évaluative.

Ces démarches permettent également de réunir de nombreux éléments qui rendent plus aisée la conduite d'une évaluation. Au Conseil général des Hauts de Seine, le processus de transposition de la LOLF a réellement promu l'essor de l'évaluation que ce soit à travers une meilleure identification des résultats des services que dans l'ancrage d'une culture de l'évaluation en continue des dispositifs.

L'exemple du Conseil général des Hauts-de-Seine : l'évaluation au cœur de l'amélioration de la performance de l'action publique départementale

En septembre 2006, la Direction de l'évaluation des politiques et de l'audit a initié sous l'impulsion du Président du Conseil général ainsi que des élus une démarche dite « de performance et de pilotage stratégique » à partir d'un état des lieux des activités départementales. Ce processus a abouti à une amélioration du sens et de la lisibilité de l'action départementale. Cette démarche doit également permettre de favoriser la transparence du coût des actions et de responsabiliser les cadres tout en permettant l'évaluation des politiques publiques et donc faciliter l'arbitrage politique.

Ainsi, dans l'esprit de la LOLF, les actions du Département ont été déclinées en trois niveaux: politiques, programmes et actions jusqu'à la mise en exergue de 460 dispositifs distincts. Le projet engagé se décompose en 2 grandes phases :

- **Un état des lieux des politiques** : inventaire des actions et délimitation des périmètres des politiques et programmes ; état des lieux comprenant pour chaque dispositif : cible, définition, date de création, coûts, public touché, lisibilité pour les usagers et les professionnels, valeur ajoutée et proposition « métier sur la nécessité de maintenir, supprimer ou améliorer les interventions départementales. Enfin, les dispositifs ont été interrogés au regard des objectifs des politiques et les premières pistes d'amélioration ont été définies.

- **La seconde phase consistera à évaluer de façon approfondie les dispositifs, afin de dégager des marges de manœuvre** (évaluation de la bonne adéquation des moyens aux objectifs, après audit ; identification des marges de manœuvre par programme ; évaluation des résultats ; adéquation résultats/cible, efficacité des programmes).

Ces 2 phases doivent permettre un approfondissement des modalités du dialogue de gestion ainsi que la construction du **dispositif d'évaluation en continu des politiques**. Les perspectives d'évolution de la démarche résident dans la mise en œuvre de l'évaluation au niveau des programmes dans le cadre de la transposition aux politiques départementales de l'esprit de la Revue générale des politiques publiques initiée au niveau des services de l'État.

Une procédure d'évaluation individuelle des agents s'est greffée sur cette démarche de performance. En 2008, lors des entretiens annuels avec les agents, des objectifs individuels ont été définis, qui serviront en 2009 pour la notation. La démarche de performance et de pilotage stratégique du Conseil général des Hauts-de-Seine n'a donc pas été initiée sous le seul angle financier, elle s'est attachée à rassembler des premiers éléments d'évaluation des actions menées sous ses différents aspects (efficacité, efficience, lisibilité...) ainsi qu'à mettre en place les outils nécessaires à la construction d'un véritable dispositif d'évaluation de la performance de la collectivité.

Contacts : Julie SMITH et Angélique SLOAN, Directrice et Directrice adjointe de la Direction de l'audit et de l'évaluation, Conseil général des Hauts de Seine

En recentrant l'analyse sur les finalités des politiques publiques, les démarches de type LOLF s'ouvrent ainsi aux effets de l'action publique sur ses destinataires et dépassent le seul prisme de la performance interne. Certaines collectivités se dotent dans ce cadre d'indicateurs d'impact. D'autres collectivités ont envisagé la recherche de la performance et son évaluation sur l'impact des politiques publiques sur les partenaires et les usagers, comme la Ville de Lyon par exemple.

C'est enfin la dynamique de rétroaction caractérisant de nombreuses démarches de type LOLF qui rapproche celles-ci de l'évaluation des politiques publiques. Ce n'est pas tant la structuration par objectifs ni la mesure des écarts qui y suffit mais le fait que celles-ci s'accompagnent d'une analyse qui permet d'expliquer les résultats obtenus et de former un jugement, en vue de décider des suites à donner à la politique ou au programme concerné.

Les « rapports annuels de performance » envisagés par des collectivités telles que le Conseil général de la Mayenne sont ainsi le support d'analyses des résultats plus approfondies que celles réalisées dans le cadre de tableaux de bord plus récurrents. Ils permettent de systématiser une première approche évaluative, générant une acculturation à ce type d'exercice.

La logique induite par la LOLF et les démarches mises en œuvre par les collectivités constituent une forme de refondation de l'évaluation. Si la mesure de la performance de l'action publique à travers des indicateurs constitue un des éléments d'une évaluation, les indicateurs ne dispensent pas pour autant des démarches plus approfondies d'étude et d'analyse de l'action publique.

Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de la LOLF peut constituer à certains égards un véritable frein à la consolidation de l'évaluation des politiques publiques.

Un débat organisé à l'occasion d'une journée de la SFE, le 15 novembre 2006, entre Maurice BASLE, Professeur à l'Université de Rennes et Jérôme DUPUIS, Docteur en Sciences de gestion et chargé d'enseignement à l'IEP de Toulouse, a porté sur le thème : « la LOLF, un atout ou un frein pour l'évaluation ? » Deux points de vue contrastés⁴⁸. Au-delà des atouts que représente sous certains aspects la LOLF pour l'évaluation, cet échange a mis en exergue que la LOLF pouvait constituer également un frein au renforcement de l'évaluation des politiques publiques à deux niveaux :

- la production d'indicateurs prédéterminés enlève toute liberté de se poser en amont les questions évaluatives ;
- l'absence d'évaluation multicritères ou plurielle dans la LOLF peut entraîner une certaine myopie dans la prise en compte de la complexité des politiques publiques. A cet effet, la production d'indicateurs prédéterminés ne met pas assez en exergue les différentes dimensions (autres que financières) des résultats et des impacts.

⁴⁸SFE (Société Française de l'Évaluation) : LOLF, mesure de la performance et évaluation des politiques publiques, référence précitée

A l'occasion des Assises de l'AFIGESE tenues à Strasbourg les 27 et 28 septembre 2007⁴⁹, il a été question des rapports entre les démarches locales de performance et l'évaluation des politiques publiques. A cette occasion, les intervenants ont plutôt insisté sur le caractère complémentaire entre les démarches locales de performance et l'évaluation des politiques publiques.

D'une part, l'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans un cadre pluriannuel qui rend possible l'analyse des effets de long terme et des impacts globaux et diffus de l'action publique que ne peuvent appréhender les démarches de type LOLF accolées au cycle budgétaire annuel et basées sur une segmentation de l'activité.

D'autre part, l'évaluation peut être en mesure d'apporter des compléments utiles aux démarches de type LOLF sur l'environnement dans lequel se déploie l'action publique car elle permet d'appréhender d'une part le besoin social et la pertinence de la réponse qui lui est apportée et, d'autre part, la perception qu'en ont les bénéficiaires de la politique.

Le débat est loin d'être clos dans la mesure où la LOLF n'en est qu'à ses débuts et qu'on a peu de recul sur ses effets en terme de changement organisationnel et culturel dans l'administration. La mesure de la performance constitue en tout état de cause une problématique forte pour l'État et pour les collectivités locales au regard de leurs contraintes financières et managériales, d'où l'importance de consolider la fonction évaluative dans les pratiques de modernisation de l'administration.

1.2. Comment consolider l'évaluation des politiques publiques dans les pratiques de modernisation de l'administration ?

1.2.1. Intégrer l'évaluation aux pratiques de gestion

Du fait de son regard pluridisciplinaire, de sa rigueur méthodologique et de la pluralité des outils, critères et points de vue qu'elle mobilise, l'évaluation est un exercice plus qualitatif et plus complet qui permet d'approfondir des éléments d'analyse esquissés par d'autres démarches. Elle apporte une certaine plus-value dans la conduite de l'action publique. L'étroitesse de son champ d'intervention et son insuffisante mobilisation par les collectivités invitent cependant à s'orienter vers la consolidation préalable de la fonction évaluation englobant l'ensemble des activités de mesure de la performance de l'action publique.

L'évaluation des politiques publiques est, comme on l'a indiqué dans la première partie du guide, complémentaire des autres activités voisines qui contribuent à mesurer l'action publique : l'audit, le contrôle de gestion interne ou l'inspection.

⁴⁹ L'atelier n°4 des Assises de l'AFIGESE à Strasbourg en 2007 a porté sur la thématique suivante : Les démarches locales de performance : une opportunité pour l'évaluation des politiques publiques ? Il a été animé par Julie SMITH, Directrice de l'évaluation des politiques publiques au Conseil général des Hauts de Seine

La fonction évaluative va au-delà du strict champ d'intervention de l'évaluation des politiques publiques. Le guide de la performance réalisé par les élèves-administrateurs de l'INET en 2006⁵⁰ invite à adopter une approche globale de la notion d'évaluation dans les collectivités territoriales qui embrasse, au-delà de l'évaluation des politiques publiques locales, l'évaluation de l'organisation, l'évaluation des activités ou encore l'évaluation des agents.

Fortes de ces vertus, l'évaluation des politiques publiques locales, malgré toutes les imperfections qui entourent aujourd'hui son fonctionnement, ne doit surtout pas être abandonnée, mais au contraire renforcée.

Plus l'évaluation se généralisera et plus elle parviendra à convaincre les agents et les partenaires des collectivités qu'elle n'est pas un instrument de contrôle mais bien un facteur d'amélioration de la performance, et plus elle parviendra à s'imposer comme une étape indispensable de la conception de toute politique publique.

Qui évalue en France ? Cette question demeure au cœur des débats sur l'institutionnalisation de l'évaluation tant au niveau national qu'au niveau local dans la mesure où les incertitudes en la matière nuisent à l'institutionnalisation et la consolidation des pratiques évaluatives.

La gouvernance de l'évaluation au niveau national souffre encore d'une certaine instabilité que la création récente d'un Secrétariat à l'évaluation des politiques publiques en 2007 n'a pas dissipé.

Au niveau central, certains ministères ont développé des dispositifs d'évaluation reconnus tels que les Ministères de l'Éducation nationale (avec notamment les travaux de la Direction de l'évaluation et de prospective (DEP)), le Ministère de la Santé (à travers les analyses de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (DRESS)).

D'autres acteurs tels que l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) et l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) interviennent depuis longtemps dans le champ de l'évaluation des politiques publiques.

Dans son discours prononcé à l'occasion du Bicentenaire de la Cour des comptes en novembre 2007, le Président de la République a appelé de ses vœux que [la Cour des Comptes] "devienne le grand organisme d'audit et d'évaluation des politiques publiques dont notre État a besoin"⁵¹.

⁵⁰ GRAIL, Cédric et LESCAILLEZ, Vincent et MENUET, Philippe : Guide sur la performance dans les collectivités locales, précité.

⁵¹ www.elysee.fr/download/index.php?mode=edito&id=22

La question de la diversité des acteurs de l'évaluation est sans doute une chance pour le développement de l'évaluation mais il constitue un frein à la visibilité de cette discipline.

La synthèse des travaux de la commission Réforme de l'État de la Fondation Concorde sous la présidence de Paul OHANA⁵² a recommandé la création d'un observatoire pour la promotion de l'évaluation des politiques publiques qui serait chargé d'*organiser une pression forte et continue en faveur d'une pédagogie de l'évaluation, dirigée vers les « fabricants » de lois (Administration, Gouvernement et Parlement)*".

Surtout, la Fondation Concorde plaide pour la mise en place d'une Haute Autorité de l'Évaluation : l'Office national de l'évaluation des politiques publiques (ONEPP) qui aurait notamment pour mission :

- D'établir son programme pluri annuel et annuel d'évaluations (à partir de demandes émanant du Parlement, du Gouvernement et de sa propre initiative)
- De répartir les études, après appréciation de l'urgence, entre les organismes existants publics ou privés
- D'en garantir la qualité (« quality assurance »)
- D'en exploiter et diffuser les résultats
- De suivre l'application ou la mise en oeuvre des résultats
- Et surtout d'assurer la transparence (publication des travaux, voire des opinions divergentes)

Par lettre en date du 10 mai 2006, Monsieur Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des départements de France (A.D.F.), a confié à l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) une mission de réflexion sur la constitution d'une Inspection générale de l'administration territoriale⁵³, qui répondrait au souci de mettre à disposition des collectivités territoriales une structure de contrôle et de conseil de haut niveau.

Les auteurs du rapport se sont appuyés sur une conception élargie de l'inspection incluant l'audit, l'évaluation et le contrôle de l'action publique.

En ce sens, Jean-Christophe BAUDOUIN, Président de l'AATF estime que l'évaluation doit être prise dans une acceptation large en raison d'une part de la grande hétérogénéité des pratiques de l'évaluation constatées au niveau local et le caractère prescriptif d'une conception trop académique de l'évaluation, souvent déconnectée de la réalité du territoire et des enjeux politiques.

⁵² FONDATION CONCORDE : Remettre l'évaluation des politiques publiques au cœur du débat public, un outil pour la démocratie, Synthèse des travaux de la commission Réforme de l'État sous la présidence de Monsieur Paul OHANA, 13 Juin 2006 : <http://www.fondationconcorde.com/docs/data/conferences/evaluation-politiques-publiques.pdf?PHPSESSID=23e6ad459a5070d3f6d11cbe1a490caf>

⁵³ AATF (Association des Administrateurs Territoriaux de France) : Mission de réflexion sur la constitution d'une Inspection générale de l'administration territoriale (pour le compte de l'ADF) -189 p- avril 2007 http://www.territorial.fr/transaction/tra_telechargeLibre.php?TLT_CODE=TLT_NEWSLETTER_ARTICLE&ID_RESSOURCE=2038

A partir d'un état des lieux sur les limites du développement des fonctions d'inspection dans les collectivités territoriales, le rapport préconise qu'une inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) "puisse intervenir en matière d'audit des services, des délégations de service public, des associations subventionnées, des sociétés d'économie mixte, d'évaluation des politiques publiques, etc., non pas en concurrence mais en complémentarité avec les structures locales existantes".

Selon les auteurs, l'émergence d'une inspection générale intervenant à la demande des collectivités et en complément de leurs initiatives de contrôle, d'audit et d'évaluation présenterait un intérêt crucial pour les collectivités et notamment celles qui ne disposent pas des moyens leur permettant de procéder à des évaluations.

Cette "agence" aurait vocation à poursuivre une logique de conseil et d'ingénierie à la demande des collectivités, mais également de recenser des bonnes pratiques et des référentiels d'évaluation, et de créer un réseau territorial professionnalisé offrant une offre de formation adaptée.

Plus précisément en matière d'évaluation des politiques publiques, les auteurs suggèrent que l'IGAT constitue une tête de réseau qui "aide les collectivités territoriales à mettre en place leurs procédures de contrôle interne et de maîtrise des risques, à rédiger les cahiers des charges de leurs dispositifs d'évaluation des politiques publiques". En outre cet organisme pourrait intervenir en amont des décisions pour des évaluations ex ante de certains grands projets d'investissement dans la mesure où les chambres régionales des comptes ne le font pas.

L'idée générale est que l'IGAT intervienne en appui et en complémentarité avec les collectivités en matière d'évaluation dans une logique de coopération de réseau, en établissant un cadre référentiel méthodologique et déontologique, en capitalisant les expériences au sein des collectivités territoriales et en définissant dans des cahiers des charges ou des guides des processus normalisés de contrôle et d'évaluation.

Il ne saurait y avoir de dispositif unique d'évaluation d'autant que les modalités comme les acteurs concernés sont toujours susceptibles de varier. L'IGAT aurait vocation à compléter les dispositifs mis en œuvre par les autres acteurs intervenant dans le champ de l'évaluation.

Parmi ces autres acteurs, on peut citer les chambres régionales des comptes (CRC). Il apparaît en premier lieu de plus en plus évident qu'une grande partie de l'activité non juridictionnelle des CRC s'apparente à de l'évaluation des politiques publiques. A cet effet, en dépit du fait qu'aucun article du Code des Juridictions Financières (CJF) ne fasse référence à l'expression de l'évaluation des

politiques publiques, M. le Professeur Gousseau⁵⁴ montre à travers la définition de l'examen de gestion introduite par l'article L. 211-8 de la loi du 21 décembre 2001 que les chambres régionales des comptes participent à l'évaluation des politiques locales.

L'article précité indique ainsi que « *l'examen de gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

Depuis 1997, la sélection thématique annuelle des lettres d'observations des CRC réalisée par MM. POTIER et BOEUF à la Gazette des communes, des départements, des régions comporte une rubrique « Évaluation des politiques publiques » permettant de disposer d'exemples significatifs d'observations⁵⁵.

Concernant les suites données aux observations par les collectivités et le suivi desdites suites par les CRC, le principe de libre administration des collectivités territoriales les dispense d'être obligées d'en donner suite. Elles peuvent prendre les mesures adéquates ou persister dans leur comportement dès lors qu'elles respectent la légalité administrative et financière.

L'attitude assez réservée des gestionnaires locaux à l'égard des résultats de l'examen de gestion les premières années, en contestant souvent leur utilité comme leur pertinence, a progressivement disparu dans le cadre des relations « pacifiées » entre CRC et élus locaux, de l'aveu même des protagonistes. Aujourd'hui, c'est une approche volontariste et pragmatique qui prévaut pour donner une suite constructive aux observations des CRC⁵⁶.

A noter cette initiative, assez rarement constatée dans le secteur public local, prise par le Conseil régional de Franche Comté qui a fait l'objet d'observations de la CRC en 2003 et qui a opéré un suivi interne de recommandations.

Le contrôle de la CRC en 2007 (le contrôle de la CRC est quadriennal) a pu s'effectuer sur la base du travail de suivi des recommandations par la collectivité. Ce suivi assure une continuité évaluative qu'on retrouve peu dans les autres dispositifs d'évaluation des politiques publiques locales, ce qui offre une garantie supplémentaire dans la recherche de la performance de ces politiques.

Contact : Jean-Luc Bœuf, Directeur général des services, Conseil régional de Franche Comté, jean-luc.boeuf@cr-franche-comte.fr

⁵⁴ GOUSSEAU, Jean-Louis : Les chambres régionales des comptes et l'évaluation des politiques publiques locales, article rédigé à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes, 1982-2007

http://www.ccomptes.fr/CRC21/documents/divers/06_politiques_locales.pdf

⁵⁵ POTIER, Vincent et BŒUF, Jean-Luc : Suppléments de la Gazette des communes, des départements, des régions n° 1395 du 3 mars 1997, n° 1448 du 6 avril 1998, n° 1540 du 6 mars 1999, n° 1540 du 6 mars 2000, n° 1591 du 2 avril 2001, n° 1637 du 18 mars 2002, n°1685 du 17 mars 2003 et n° 1732 du 8 mars 2004.

⁵⁶ LAMARQUE, Danièle : Contrôle et évaluation : l'évaluation dans les institutions de contrôle, Rapport d'activité 2000-2002 du Conseil national de l'évaluation, p. 301 ;

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité autorise la création de missions d'information et d'évaluation au sein des assemblées délibérantes des communes de 50.000 habitants et plus, ainsi que dans les conseils généraux et régionaux.

Ces missions sont chargées de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt local ou de procéder à l'évaluation d'un service public local. A noter qu'elles peuvent être formées à la demande du sixième des conseillers municipaux ou du cinquième des conseillers généraux ou régionaux et qu'ainsi elles sont accessibles aux oppositions locales.

Plusieurs collectivités ont récemment adopté des modes d'organisation intégrant l'évaluation des politiques publiques dans une cellule ou direction directement rattachée au Directeur général des services et cohabitant avec l'ensemble des autres fonctions de mesure de la performance telles que l'inspection, l'audit ou le contrôle de gestion. Ce mode d'organisation en "task force" traduit une volonté d'appréhension globale de l'évaluation de la performance de l'organisation.

La Direction de l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité (DAEQ) du Département de l'Essonne

Le Conseil général de l'Essonne a créé en 2005 la direction de l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité (DAEQ) par regroupement de services préexistants auparavant distincts.

Cette direction intervient sur une gamme élargie de missions telles que les audits internes, (c'est-à-dire qui concernent les services départementaux), les audits externes (qui concernent les organismes publics ou privés financés par le conseil général dans le champ de ses compétences), le pilotage par tableaux de bord de contrôle de gestion (tant au niveau des directions que de la direction générale), les démarches qualité suivies ou non de certification, les évaluations de politiques publiques et enfin les études orientées vers le conseil opérationnel.

Le projet de direction rappelle que l'ensemble de ces missions présente un certain nombre de points communs qui ont justifié leur regroupement dans une direction unique :

- ils servent d'aide à la décision publique concernant les objectifs, les résultats et l'organisation des services, et plus généralement la performance publique ;
- ils participent au développement du management par objectif et de la culture du résultat au sein de l'administration départementale ;
- ils présentent dans la plupart des cas un impact important en terme de management et de conduite du changement, ce qui nécessite pour la DAEQ une action de communication interne forte, et implique pour les cadres départementaux l'accès à des formations spécialisées (contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques notamment) inscrites au Plan de Formation ;
- ils sont mobilisés sur demande de la direction générale des services mais sans que la DAEQ se substitue aux responsabilités propres à chaque unité opérationnelle ;
- ils ont vocation à s'adresser à l'ensemble des activités directes et indirectes du conseil général, et revêtent par là même une dimension transversale.

Composée de 13 personnes au total, la DAEQ regroupe quatre unités fonctionnelles, qui exercent chacune des activités spécifiques :

- la Mission d'Inspection de l'Administration Départementale (MIAD),
- la Mission Contrôle de gestion (MCG),
- la Mission Évaluation des Politiques Publiques (MEPP)
- la Mission Accompagnement du Changement et Démarche Qualité (MACDQ).

Contact : Olivier COMPAIN, Directeur de la direction de l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité (DAEQ) Conseil général de l'Essonne, Ocompain@cg91.fr

Créée à la même période, la Direction de la Qualité de la gestion publique du Conseil général de Loire-Atlantique présente quelques similitudes avec la DAEQ du Conseil général de l'Essonne.

La Direction de la Qualité de la Gestion publique (DQGP) du Conseil général de Loire-Atlantique

En 2004, le Département de Loire-Atlantique a fait le choix de rassembler les différentes facettes de la qualité de la gestion publique, ce qui s'est concrétisé en 2005 par la création d'une Direction de la Qualité de la Gestion Publique (DQGP). Composée de 7 cadres A et A+ et rattachée directement au DGS, la DQGP est chargée de trois ensembles distincts :

- 1) Prospective et marketing territorial (analyse de la demande sociale)
- 2) Évaluation et démarche qualité
- 3) Audit et contrôle de gestion

Après une première période d'existence la DQGP et les actions qu'elle conduit sont aujourd'hui mieux appréhendées par la collectivité (4 200 agents). Les services font mieux la distinction entre les différentes fonctions et considèrent de plus en plus la DQGP comme un conseil et un appui dans la conduite de leurs activités et projets. La DQGP s'attache également à faire en sorte que soit respectée la cohérence entre les différentes disciplines en veillant à maintenir une certaine lisibilité dans ses interventions.

Contact : Christian MOINARD, Directeur de la Qualité de la Gestion publique (DQGP), Conseil général de Loire-Atlantique, Christian.Moinard@cg44.fr (Tél. : 02 40 99 89 07)

Si l'organisation de la fonction évaluation est essentielle, la consolidation de la fonction d'évaluation dans les collectivités passe également par la nécessité de l'appréhender comme un outil essentiel du pilotage de la performance. A ce titre, l'essentiel ne réside-t-il pas dans l'évaluation permanente des options, des politiques et des interventions à l'instar de ce que préconise l'ancien président de la Société canadienne d'évaluation, John MAYNE, affirmant qu'« une bonne stratégie globale de la mesure doit inclure une mesure continue des performances et une évaluation périodique »⁵⁷.

⁵⁷ MAYNE, John : Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement - Revue canadienne d'évaluation de programmes, Vol. 16, N°1, pages 1 à 24 , 2001

L'exemple de la Communauté urbaine de Lyon constitue une illustration réussie de l'intégration dans la conduite du changement d'une approche globale de l'évaluation de la performance comme outil de pilotage interne en s'appuyant sur une Direction de l'évaluation et de la performance (DEP) dont la mission consiste autant dans l'amélioration du niveau de performance des services que dans l'accompagnement du changement.

La Direction de l'Évaluation et de la Performance de la Communauté urbaine du Grand Lyon, outil de pilotage de la performance

Le positionnement stratégique de la direction de l'évaluation et de la Performance (DEP) est double : améliorer le niveau de performance des services et d'accompagner le changement en définissant des leviers stratégiques pour le compte de la direction générale.

Elle développe en premier lieu des prestations de conseil à l'ensemble des directions de la collectivité.

Forte de 6 consultants internes en plus du directeur et du directeur adjoint, la DEP intervient en appui des directions dans la mise en œuvre de démarches de performance (mise en place d'outils opérationnels, sessions de formation à caractère général mais également en fonction de besoins spécifiques, valorisation des démarches engagées par les services).

Ces conseils opérationnels aux directions sont délivrés sur la base d'une commande précise et formalisée dans le cadre d'un contrat d'engagement signé pour chaque prestation de conseil avec la direction concernée.

Véritable cellule de conseil en interne, la DEP apporte des prestations en matière d'audit, de contrôle de gestion interne, de démarche qualité, de management par les processus, de calcul des coûts et d'évaluation des politiques publiques.

La deuxième mission de la DEP est d'assurer le lien entre la performance stratégique définie au niveau de la Direction générale et la performance déclinée dans les centres de responsabilités (les directions).

Chaque consultant interne de la DEP est le référent d'un ou plusieurs centres de responsabilité et assure le suivi des contrats d'objectifs et de moyens signés entre la Direction générale des services et le centre de responsabilité.

La DEP joue ainsi le rôle de courroie de transmission entre la performance stratégique et la performance opérationnelle.

L'évaluation est envisagée dans une dimension élargie dans la mesure où elle n'a de sens pour l'amélioration de la performance que menée en continue, suivie d'effets et utile à la décision.

Contact : Cédric GRAIL, Directeur adjoint de l'Évaluation et de la Performance - Communauté urbaine du Grand Lyon, cgrail@grandlyon.org

Claude ROCHET⁵⁸ précise en outre qu'il est crucial de mettre en place l'infrastructure technologique permettant la collecte et la circulation des données, mais surtout l'architecture du système d'informations et les tables de données qui ne peuvent être que la traduction de l'architecture stratégique de la politique mise en œuvre.

La démarche conduite par le Département du Vaucluse est exemplaire à ce titre : elle vise avant de se lancer dans une démarche de mesure de la performance ou d'évaluation des politiques départementales à construire une architecture du système d'informations adapté.

OASIS Manager : du pilotage de la performance à l'évaluation des politiques publiques départementales

Les collectivités locales qui disposent aujourd'hui d'un système de tableau de bord structuré, pertinent et utilisé pour le pilotage restent l'exception. Une des explications principales provient de la difficulté non seulement de construire cet outil, mais aussi de le faire vivre et évoluer en fonction des besoins de l'organisation et de ces décideurs. L'intérêt porté au système d'information support du système de pilotage semble de fait insuffisant lorsqu'une collectivité se lance dans ce type de démarche. C'est en particulier pour cette raison, mais pas seulement, que le CG84 a décidé de rassembler au sein d'un même pôle l'organisation, le contrôle de gestion et les systèmes d'information (DOSIC).

Un autre constat de départ est que le pilotage est forcément évolutif et que la construction de tableaux de bord pertinents est longue et complexe, ces tableaux de bord n'évolueront plus, perdront donc de leur intérêt assez rapidement, mais seront toujours produits par une d'inertie inévitable. Il faut pouvoir naviguer dans l'information de pilotage et la mettre à disposition des décideurs concernés. Il faut également que la construction de ce système soit le prolongement d'un dialogue à la fois stratégique et de gestion qui permettra de se focaliser sur les données importantes.

En parallèle, depuis 2003, le Conseil général de Vaucluse s'est engagé dans un processus managérial ayant pour actions principales : la clarification et la priorisation des politiques publiques ; la clarification des missions des directions et des modes de fonctionnement ; la clarification des processus (circulation du courrier et des délibérations, délégations de signatures, sécurisation des marchés publics, subventions, etc.).

Concrètement, la DOSIC apporte sa pierre à l'édifice managérial par l'intermédiaire d'actions tournées vers le pilotage de la performance, tel que le projet Organiser un Accès Simple à l'Information Stratégique (OASIS). Initialisé en 2005, son objectif est de permettre à chacun d'accéder aux données qui leur sont utiles au quotidien, de les structurer autour de référentiels communs

⁵⁸ ROCHET, Claude : Conduire l'action publique : des objectifs aux résultats / Claude Rochet. - Paris : CampusPress : Macmillan : Pearson Education, 2003. - VII-339 p. ; 24 cm

(publics, politiques publiques, territoires, etc.), de construire un dialogue de gestion efficace, d'améliorer le pilotage des services et des politiques publiques du département et, au final, le service rendu aux citoyens. Il s'agit d'un véritable double projet de management et de système d'information.

L'utilisation d'une technologie innovante et adaptée apparaissant comme une condition de réussite d'un tel projet, le Conseil général de Vaucluse s'est alors tourné vers Business Objects version Xi, en acquérant les outils Web Intelligence, InfoView et Pilotage des Performances (comprenant Dashboard et Performance Manager). En effet, l'outil pilotage des performances, appelé OASIS Manager au sein de la collectivité, est le fruit de l'exploitation des meilleures méthodes de pilotage de la performance comme six sigma et les tableaux de bord prospectifs de R. Kaplan et D. Norton.

Guidé par ces outils et ces méthodologies, la DOSIC a ainsi créé la structure type du tableau de bord de ses directeurs. Ainsi, un manager, par définition, se fixe des « objectifs », fait face à des « préoccupations » qui souvent entravent l'atteinte de ses objectifs, dispose de « moyens » qui lui sont alloués pour l'exécution de ses « activités ». En plus de ces quatre fondamentaux, « objectifs, préoccupations, moyens et activités », les thèmes « axes d'analyse », « chiffres clés » et « publications » complètent la structure de l'outil de pilotage.

Ainsi dans le thème « publications », regroupe un ensemble d'états de synthèse pouvant être édités et diffusés au sein de la collectivité ou vers l'extérieur. Il ne s'agit pour le moment que de communication de documents. Le thème « chiffres clés » consiste à répertorier, comme une carte d'identité, les données les plus représentatives de l'entité gérée. Le manager trouve dans le thème « gestion des moyens », les données et l'évolution des moyens, ressources humaines, finances, autres supports (téléphonie, informatique, logistique...) qui contribuent au fonctionnement de l'activité. Le thème activité propose les indicateurs de suivi de l'activité du manager. Il se situe, à ce niveau, dans le pilotage opérationnel de son centre de responsabilité.

Le manager peut orienter le pilotage de ses activités parce qu'il a des préoccupations. L'outil lui permet, à l'aide de visuels percutants (alerteurs, jauges, baromètres) de concentrer ses préoccupations (l'interprétation personnelle des risques qu'il pressent) dans un même endroit sur son poste de travail. Le thème « objectifs », symboliquement le premier thème de la structure de l'outil, liste pour le manager, les objectifs qu'il se fixe, associés à des plans d'actions et nécessairement des valeurs cibles (targets). En l'absence d'objectifs stratégiques ou opérationnels, les indicateurs à la disposition du manager favorisent l'anticipation et permettent d'explicitier la stratégie de la collectivité.

C'est à partir du thème « axes d'analyse » que le manager entre dans la phase de pilotage stratégique. Les axes d'analyse sont en principe les axes orientés « clients » qui permettent au manager de fixer ses objectifs.

Par exemple des axes stratégiques communs à un Conseil Général sont les Citoyens, le Territoire ou encore les Fournisseurs.

A travers ces 7 thèmes, l'outil de pilotage du manager est par essence vivant et collaboratif, structuré tout en étant personnalisé (spécifique à chaque centre de responsabilité).

L'évaluation va permettre de mettre tout le dispositif sous contrôle en ne restant pas simplement sur la performance de l'administration (ai-je atteint mes objectifs ?), ni sur son efficacité (ai-je optimisé la consommation des ressources ?) mais en s'intéressant également à la qualité des objectifs poursuivis et à leur impact sur la population, notamment via les « axes d'analyse » disponibles dans OASIS Manager.

Au-delà d'un pilotage performant des politiques publiques, il s'agit d'aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect des normes administratives ou techniques. En conséquence, les projets de pilotage de la performance, alliant les aspects managériaux et systèmes d'information, semblent devenir des outils au service de l'évaluation des politiques publiques.

Contact : Christophe RUPRICH-ROBERT, Directeur général adjoint de l'Organisation, des Systèmes d'Information et du Contrôle, Conseil général du Vaucluse, christophe.ruprich@cg84.fr

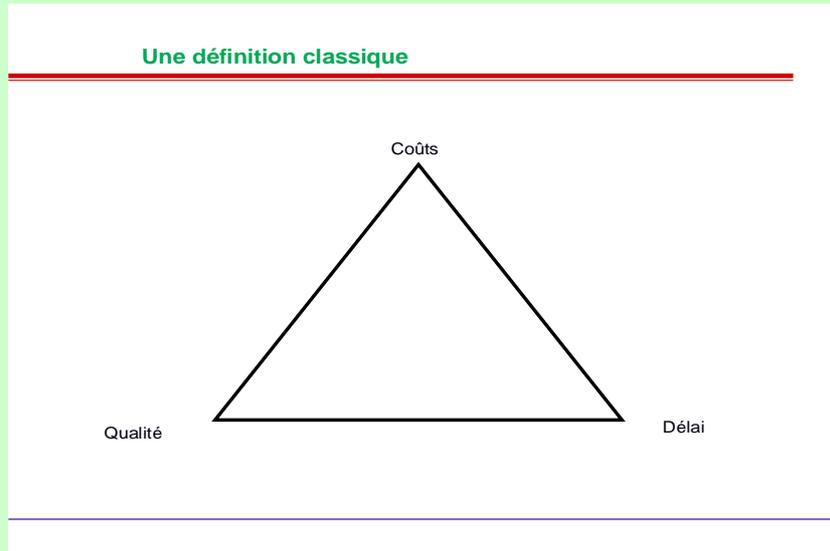
1.2.2.Élargir le champ de la performance pour mieux évaluer les politiques

Évaluer la performance de l'action publique ne saurait se résoudre à l'évaluation de l'efficacité, de l'efficacité ou de la qualité du service public. D'abord par ce que l'évaluation des politiques publiques vise à comprendre pourquoi une action a produit tel résultat et comment ce résultat s'est produit. Ensuite par ce que la performance de l'action publique a vocation à s'appréhender et à s'évaluer à l'aune d'autres référentiels tels que l'utilité sociale et suivant des modalités plus démocratiques à partir de l'intégration des parties prenantes. Notons en premier lieu à l'instar de Nicolas BERLAND que la notion de performance comporte en elle-même un ensemble d'ambiguïtés à garder en tête.

Les ambiguïtés de la performance

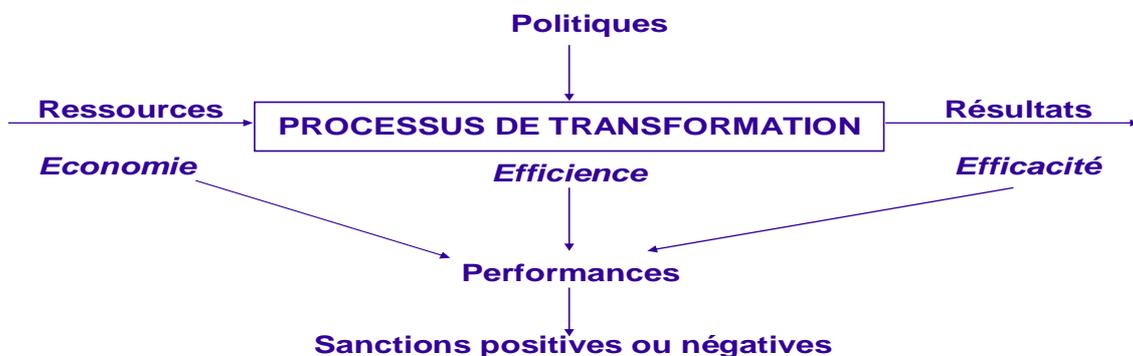
La performance est un thème à la mode. Malheureusement, il apparaît le plus souvent comme sous- ou sur défini. Qu'est-ce que la performance ? Tout le monde en a une idée intuitive mais son opérationnalisation reste compliquée. La comptabilité, avec la rigueur de la partie double est censée nous éclairer. Toutefois, on ne compte plus les exemples où une entreprise performante un jour se retrouve vouée aux gémonies le lendemain. La veille de sa faillite Enron était ainsi « still the best of the best ». De même, combien d'entreprise affichent des résultats positifs en utilisant un référentiel comptable puis négatif quand elle emprunte un autre ? Faut-il citer d'autres exemples ?

Dès que l'on sort du cadre comptable, dès qu'il s'agit de parler d'une performance non-financière, les choses se compliquent encore. Il est d'usage de qualifier la performance à partir du triptyque coût-qualité-délai. Celui-ci est parfaitement adapté à la complexité du secteur public. Mais, il faut tout de suite faire ressortir que la performance est alors quelque part dans un barycentre indéfini construit autour de ces trois dimensions. Si on a la carte, il nous manque les noms de ville.



Une autre façon de définir la performance est d'utiliser un autre triptyque : efficacité (capacité à atteindre ses objectifs), efficacité (l'évaluation du rapport résultats obtenus, moyens mis en œuvre), économie (prix d'obtention des inputs utilisés). Mais non seulement, les objectifs dépendent des parties prenantes pris en compte, mais ils dépendent aussi du temps considéré (la performance de long terme n'est pas celle de court terme).

De plus, on peut être efficace sans être efficace et être efficace sans avoir été économique. La performance n'est pas un leur précis mais l'expression d'un compromis entre des dimensions contradictoire. C'est cela qui la rend si peu saisissable.



Faut-il renoncer à invoquer la performance ? Pas du tout, c'est un guide très utile pour l'action mais ce n'est pas le graal qui permettra de trancher au final les débats entre les parties prenantes. Une évaluation subjective reste de mise.

Contacts : Nicolas Berland, Professeur des Universités - Université Paris Dauphine - Directeur adjoint du Crefige (centre de recherche de Dauphine Recherche en Management - DRM) et de l'Edogest (École doctorale en gestion)

nicolas.berland@dauphine.fr ; <http://www.crefige.dauphine.fr/>

En rappelant la difficulté de définir précisément la notion de performance appliquée à l'action publique et en s'élevant contre l'assimilation de la performance de la gestion publique au suivi de l'évolution et du niveau atteint par quelques indicateurs généraux, Philippe LAURENT, Maire de Sceaux et Président de la commission des Finances de l'Association des Maires de France, a rappelé dans une récente intervention que l'évaluation de la performance s'apparente trop souvent à l'évaluation de la dépense publique : *"Qu'est-ce que la performance en gestion publique ? On ne la mesure pas avec trois ratios car elle ne vise à rien moins qu'au bonheur de vivre : ne parlons donc pas de performance mais d'évaluation de la dépense publique"*⁵⁹.

La question de la mesure de la performance à l'aide d'indicateurs chiffrés fait régulièrement l'objet d'observations sur la nécessité de bien suivre les indicateurs, de ne pas les multiplier ou encore de bien définir ce qu'est un bon indicateur. Il est cependant bien difficile pour les contrôleurs de gestion de ne pas succomber à la mise en place de batteries d'indicateurs si possible chiffrés pour mesurer la performance.

Mais là encore, Nicolas BERLAND attire notre attention sur la nécessité de ne pas réduire la mesure de la performance à un suivi des indicateurs de gestion et la nécessité de comprendre que la possibilité de mesurer les résultats d'une action par le biais d'indicateurs dépend largement de la connaissance du processus de transformation de l'organisation. Autrement dit, l'usage d'indicateurs n'est pertinent que dans un certain nombre de cas.

La matrice ambiguïté/connaissance du processus de transformation

Pouvoir utiliser des indicateurs de gestion pour mesurer la performance nécessite qu'un certain nombre de conditions soient réunies. De façon schématique, il est possible de synthétiser ces conditions en fonction de deux dimensions (Galbraith, 1973, Perrow, 1967) :

- Sait-on mesurer les résultats sans ambiguïté ? Dans certains cas, cela ne fait guère de doute. Par exemple, la bouteille est suffisamment ou mal remplie, le résultat comptable obtenu est supérieur ou non aux attentes. En revanche, qu'est-ce qu'un accident du travail ? Une marge d'appréciation existe. Que sont nos rejets de CO² ? On ne peut connaître tous les rejets et parfois les

⁵⁹ Citation tirée d'une intervention à l'occasion d'un colloque tenu le 21 septembre 2006 à Bercy : http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_som/colloque_21septembre2006_table3.pdf

chiffres publiés par les entreprises augmentent et sont le signe non d'une baisse de performance (augmentation de rejets) mais simplement d'une meilleure connaissance des rejets.

- Sait-on ce qu'il faut faire pour bien travailler ? Dans certains cas, les tâches sont peu ambiguës. On peut d'ailleurs les normaliser, développer des procédures, voire les automatiser. Mais bien souvent, les acteurs ont une grande marge d'appréciation. Que doit faire un professeur en rentrant dans sa salle de cours ? Cela change toutes les semaines. A quel âge le travail des enfants devient-il inacceptable ? Des entreprises se sont vues opposer que la transposition des valeurs occidentales à des pays en développement ne faisait parfois que déplacer les problèmes.

En croisant ces deux dimensions, on obtient quatre situations différentes :

		Connaissance du processus de transformation	
		Parfaite	Imparfaite
Possibilité de mesurer les résultats	Bonne	Contrôle des comportements ou des résultats Cas 1	Contrôle des résultats Cas 3
	Mauvaise	Contrôle des comportements Cas 2	Contrôle social Cas 4

Du croisement de ces deux axes ressortent quatre cas :

Cas 1 : le moyen de contrôle peut alors être un contrôle des comportements (respect d'une norme) ou un contrôle des résultats (respect d'un indicateur)

Cas 2 : seuls les comportements peuvent être contrôlés sans ambiguïté.

Cas 3 : c'est le cas idéal d'application d'un contrôle par indicateur ou par objectif.

Cas 4 : c'est un contrôle social (ou contrôle par les pairs) qui doit s'appliquer (c'est le cas des médecins ou des juges qui sont jugés par leurs pairs).

Le cas 3, qui serait le plus pratique, est finalement sans doute un cas minoritaire. Ce qui explique la remarque de Drucker qui évalue la prévalence de ces situations à environ 10%.

Le tableau ci-dessus suggère que les objectifs ne peuvent donc être utilisés comme outil d'évaluation que dans le cas du contrôle par les résultats. Dans les autres cas, leur utilisation peut être source d'effets pervers liés à la difficulté à mesurer clairement les objectifs.

La référence à des objectifs peut toutefois être utilisée pour aider à piloter l'organisation en « objectivant » ses principales dimensions et évolutions. Ils permettent ainsi de mieux comprendre son fonctionnement. Nous allons plaider dans la suite de notre présentation pour un contrôle fondé sur les comportements (ou actions) qui consistera à superviser une convention d'effort ou un contrôle social intégrant les parties prenantes.

Il apparaît que les indicateurs de gestion ne sont pas une solution universelle. Que faut-il en conclure ? Qu'il est inutile de développer des indicateurs ? Que ce contrôle est illusoire faute de trouver le plus souvent des guides impartiaux de mesure de la performance ? Nous ne le pensons pas. Ce sont les usages et les finalités des indicateurs qui doivent être adaptés. La plupart du temps, quand les indicateurs ne sont pas des juges impartiaux de la performance, calculer des indicateurs ne clôt pas le processus de mesure de la performance. Ils n'indiquent pas qui sont les bons et les mauvais élèves. Les indicateurs ne font que permettre l'ouverture d'une discussion dont la finalité est de mettre au jour la performance en se servant des indicateurs comme point de départ. Nous allons maintenant développer ce point de vue et donner des pistes pour une utilisation appropriée des indicateurs de gestion.

L'idée d'utiliser un management par les chiffres a été formalisée dans les années 50-60 autour des travaux de Peter Drucker, le pape de la direction par objectifs (DPO ou Management by Objectives, MBO en anglais). La fixation d'objectifs suffit à contrôler, qui plus est à distance, les comportements d'autres personnes. Il semble pourtant que l'on ait fait une lecture un peu trop optimiste de Drucker. La DPO développée par Peter Drucker en 1954 dans son livre « The Practice of Management » voit ainsi sa portée minorée quand dans les années 90, Peter Drucker lui-même affirme : « It's just another tool. It is not the great cure for management inefficiency... Management by Objectives works if you know the objectives, 90% of the time you don't ». Il semblerait donc que l'utilisation des indicateurs pour contrôler la performance d'autrui soit sujette à caution. Ce que Drucker lui-même avait signalé depuis longtemps :

« Jusqu'à présent je ne me suis pas occupé beaucoup de contrôle mais de mesure et ceci à bon escient car le terme même de contrôle est ambigu : il y a bien le sens de capacité de se diriger soi-même et de diriger son travail, mais peut aussi signifier la domination d'une personne par une autre. Dans la première hypothèse, les objectifs sont bien à la base du contrôle mais jamais dans la seconde hypothèse où ils détruiraient alors leur but même. Ajoutons qu'une des principales contributions de la gestion par objectifs est de nous permettre de substituer la pratique d'un contrôle gestionnaire autonome à celle qui reposait sur la domination. Il n'est pas nécessaire que ces mesures soient strictement quantitatives ni exactes ; il suffit qu'elles soient claires, simples et rationnelles. Il faut qu'elles soient pertinentes et qu'elles dirigent attention et efforts là où ils devraient l'être. Il faut aussi que ces mesures soient fiables – au moins dans des limites reconnues et comprises et que leur explication soit évidente et compréhensible, sans prêter à des interprétations hasardeuses. Mais au cas où ces nouvelles possibilités seraient utilisées pour imposer un contrôle extérieur aux gestionnaires, cette nouvelle technologie (DPO), aura infligé des dommages incalculables en démoralisant ces gestionnaires et en diminuant leur pouvoir effectif. » (Drucker, 1975)

*

Contacts : nicolas.berland@dauphine.fr ; <http://www.crefige.dauphine.fr/>

D'où la nécessité d'élargir la vision de la performance de l'action publique aux parties prenantes. C'est ce que propose Jean-Michel CHAPET, Administrateur territorial et Professeur associé de sciences de gestion à Université Paris X Nanterre. L'auteur plaide pour le développement d'une vision de la performance dont chaque dimension se nourrisse des relations avec les parties prenantes. Concrètement, Jean-Michel CHAPET distingue 5 axes de la performance :

- L'axe des finalités avec ses politiques et leurs objectifs d'impacts pour les relations avec les citoyens
- L'axe des financements avec ses contributions et leurs objectifs coûts/recettes pour les relations avec les contributeurs (contribuables et autres financeurs)
- L'axe des réalisations avec ses réalisations et leurs objectifs quantitatifs et qualitatifs pour les relations avec les destinataires (usagers, assujettis et autres)
- L'axe des processus avec ses tâches et ses activités et leurs objectifs d'innovation pour les relations avec les diverses organisations internes ou externes
- L'axe des compétences avec ses apprentissages et leurs objectifs en matière de qualification et de reconnaissance pour les relations avec les agents rémunérés ou bénévoles.

Ces 5 axes de performance ne sont évidemment pas exhaustifs. Chaque identification d'une nouvelle catégorie de parties prenantes implique que le système de gestion identifie sur un nouvel axe, des objets de pilotage caractérisés par des niveaux de performance à atteindre.

On va ici bien au-delà de la LOLF qui décline la mesure de la performance des programmes suivant les trois premiers axes cités par l'auteur (et encore puisque pour l'axe financier, les coûts sont privilégiés et les recettes propres négligées ; de même sur l'axe des réalisations, le système reconnaît les prestations mais ignore les prescriptions pourtant si important pour faire de la régulation).

En précisant bien que les parties prenantes ne sont pas des groupes sociaux distincts en ce sens que chacun peut appartenir concomitamment au groupe des citoyens, des contribuables et des usagers ; les parties prenantes définissent des types de relations homogènes que les personnes peuvent avoir avec l'action publique dans une situation donnée. Ainsi par exemple, M. CHAPET propose de prendre en compte les apports et les attentes des agents au regard de leurs compétences et les apports et les attentes des autres organisations.

Afin de rendre plus visible l'action publique, il est ainsi crucial d'identifier plus complètement les parties prenantes et les enjeux qui les animent, puis pour chaque enjeu d'identifier les phénomènes à mettre sous contrôle au moyen d'indicateurs. A partir de ce constat, des spécialistes de l'évaluation entreprennent l'élaboration de référentiels ou de baromètres qui peuvent jouer un rôle fédérateur entre les parties prenantes. En effet, l'ensemble des acteurs directement ou indirectement concernés par une politique ou un dispositif public n'a pas la même perception des enjeux.

La société Paul OHANA Consultants a dans cette optique développé un baromètre original de l'évaluation des politiques publiques.

Présentation du « Baromètre de l'évaluation des politiques publiques »

Élaborer une politique publique, la mettre en œuvre, l'évaluer dans les trois phases, amont, chemin faisant, et ex post, tel est le cycle vertueux de la vie démocratique.

Or ce cycle vertueux est rarement mis en œuvre dans toutes ses phases. Une difficulté majeure pour cela réside en particulier dans la multiplicité des acteurs concernés par la conception et la mise en œuvre d'une politique, qu'elle soit nationale ou locale. En effet concevoir une politique est du ressort du « politique », la mettre en œuvre du ressort de « l'administratif » avec à toutes les phases, l'intervention de multiples « parties prenantes » (associations, institutions,...) Non organisé, non structuré, le débat prend rapidement un tour polémique chacun abordant la question sous son seul éclairage.

Le Baromètre de l'Évaluation a pour volonté de répondre à cette question : comment organiser un débat entre la multiplicité des acteurs autour d'un cadre méthodologique sûr et non partisan ?

Le baromètre été rédigé pour aider tous ceux qui participent à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques (comme acteurs ou comme sujets) à se poser les bonnes questions de façon à se faire une opinion fondée et contribuer à améliorer la vie démocratique. Dans ce but le baromètre passe en revue trois Critères Majeurs auxquels une politique bien conçue se doit de répondre :

1. dans quelle mesure la politique envisagée (ou mise en œuvre) a-t-elle pris en compte les critères « sociétaux » (réponse à des attentes identifiées, pertinence, transparence, impacts) ? C'est le volet citoyen de l'évaluation.*
2. dans quelle mesure la politique envisagée (ou mise en œuvre) a-t-elle pris en compte les critères de performance (définition d'objectifs, chiffrés, cohérents, efficaces, financés) ? C'est le volet performance.
3. dans quelle mesure la politique envisagée (ou mise en œuvre) a-t-elle pris en compte les critères d'excellence et de qualité (démarche de progrès, étude des meilleures pratiques) ? C'est le volet qualité.

Ces trois grands critères sont bien sur interdépendants et indispensables à la réalisation d'une évaluation exhaustive. Pour pouvoir les mesurer ils ont été détaillés en 10 critères mesurés par une batterie de 40 questions (4 questions par critère). Le Baromètre évalue le niveau de prise en compte de ces critères ; il ne porte pas de jugement de valeur sur la politique qui peut être initiée par tel ou tel acteur ; par contre, il évalue son niveau de préparation ou la qualité de sa mise en œuvre. A ce titre, c'est un outil précieux de dialogue et de progrès.

© Paul Ohana Consultants 2008
paul@ohanaco.com

Amartya SEN met en garde sur la tentation des décideurs de trouver une formule magique susceptible de tout mesurer qui ouvre la voie à la nécessaire intégration de l'ensemble des parties prenantes de l'action publique (y compris celles qui n'ont pas droit au chapitre) : *"la sélection des poids nous confronte à une alternative non dépourvue d'intérêt entre "technocratie" et "démocratie". Une procédure de choix, inspirée par l'exigence démocratique d'un accord partagé ou d'un consensus peut être assez désordonnée pour inspirer de l'horreur aux technocrates et les inciter à rêver d'une formule magique capable de leur livrer des poids prêts à l'usage et d'une légitimité indiscutable. Bien entendu, aucune formule ne peut produire l'article en question, puisque peser, c'est évaluer et donc, exercer son jugement"*⁶⁰.

L'évaluation de la performance impulsée par la LOLF au niveau national et par les démarches locales de performance au niveau des collectivités locales ne peut s'apparenter à une forme d'évaluation des politiques publiques essentiellement parce que la mesure de la performance demeure circonscrite à la comparaison entre les résultats, les objectifs et les moyens et ce dans une logique annuelle. L'évaluation des politiques se distingue du contrôle de gestion principalement sur son attention portée sur les retombées de l'action publique à plus long terme et sur la compréhension des résultats.

Ceci ne doit pas occulter que la LOLF peut constituer un vecteur de développement de l'évaluation des politiques qui, pour se consolider dans les pratiques administratives, doit emprunter des voies annexes en acceptant notamment d'être le fait d'une diversité d'acteurs, en s'inscrivant dans des dispositifs organisationnels adaptés et en élargissant le champ de la performance, qui ne saurait se réduire à l'évaluation chiffrée de l'efficacité ou de l'efficience de quelques dispositifs.

L'ouverture de la mesure de la performance aux enjeux des parties prenantes peut constituer à cet effet un premier pas vers une évaluation plus démocratique de l'action publique.

⁶⁰ SEN Amartya : Un nouveau modèle économique, Odile Jacob, 2000, 356 p.

DEUXIEME PARTIE

« PDCA 2 » : Processus Démocratique : Confrontation, Adaptation

L'ENJEU DEMOCRATIQUE

2. L'évaluation participative.

2.1. L'évaluation participative, gadget ou avenir de l'évaluation ?

2.1.1. De l'émergence du principe de la participation des citoyens....

Le principe de participation des citoyens a principalement émergé avec la prise de conscience des impacts de certains projets d'aménagement ou d'équipement sur l'environnement et d'une évolution dans la conception du principe de concertation préalable à la réalisation des projets d'aménagement du territoire.

Dès les années 1970-1980, la France a renforcé sa législation relative à la protection de l'environnement.

Puis, suite à de nombreux conflits autour des grands projets nationaux d'infrastructures de transport, la décennie 1990 a été marquée par une réflexion autour du principe de participation du public, qui a abouti au développement de la concertation plus en amont de la décision.

Parallèlement, au niveau européen et mondial, des mesures ont participé à ce mouvement de prise en compte de l'environnement et de la concertation dans l'élaboration des projets. Ainsi, au cours des années 1990-2000, des dispositions législatives ont inscrit le principe de participation dans le système juridique français.

Ainsi, la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite Loi Bouchardeau a réformé l'enquête publique dont l'objet est d'informer le public et de recueillir ses appréciations, ses suggestions et ses contre-propositions.

La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée en juin 1992, déclare en son principe 10 que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens ».

Le principe de participation du public est enfin posé en droit positif dans l'article 2 de la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi "Barnier".

La poursuite de la volonté d'améliorer la prise en compte de l'environnement amène 39 États, membres du Conseil économique et social des Nations Unies et la Communauté européenne à la rédaction de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, qui est signée le 25 juin 1998 à Aarhus au Danemark.

Conformément aux dispositions de la Convention d'Aarhus, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité intègre un nouveau chapitre intitulé « Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

2.1.2.... à la question de l'évaluation participative

Un glossaire de l'OCDE définit l'évaluation participative comme une "méthode d'évaluation selon laquelle les représentants des agences d'aide et des autres parties prenantes (y compris les bénéficiaires) collaborent pour concevoir et conduire une évaluation et en tirer les conclusions"⁶¹.

Selon Gaëlle BARON et Eric MONNIER⁶², il existe deux générations d'évaluations participatives : la première consiste simplement à impliquer des parties prenantes à la démarche. La seconde, qui se développe actuellement aux États-Unis et au Canada notamment, va beaucoup plus loin puisqu'elle tend à impliquer totalement la société civile dans la démarche depuis la formulation des questions évaluatives jusqu'à la rédaction des préconisations. Ce sont les évaluations « émancipatrices » (empowerment evaluations).

Dans un premier temps, et en France jusqu'à la fin des années 1980, les évaluations dites managériales étaient réalisées au sein d'une organisation, sans association d'acteurs extérieurs. Elles s'interdisaient, pour garantir l'indépendance de l'évaluateur et la qualité de son jugement, d'associer d'autres acteurs que l'administration responsable du programme évalué.

Une génération plus récente a cherché à intégrer au processus les parties prenantes à la politique évaluée : associations, opérateurs, représentants de la société civile mais également citoyens ou usagers. Le but est d'étendre les points de vue aux bénéficiaires des politiques évaluées afin d'augmenter la pertinence de la démarche. Ce modèle, dominant en France dans les années 1990, s'est appliqué à tous les types de politiques.

La dernière génération d'évaluations a la volonté de rendre les citoyens acteurs de la conduite de l'action publique en positionnant la société civile au cœur de la démarche.

⁶¹ OCDE : Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, 2002
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

⁶² BARON, Gaëlle et MONNIER Eric : Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », in Revue « Informations sociales », Septembre 2003

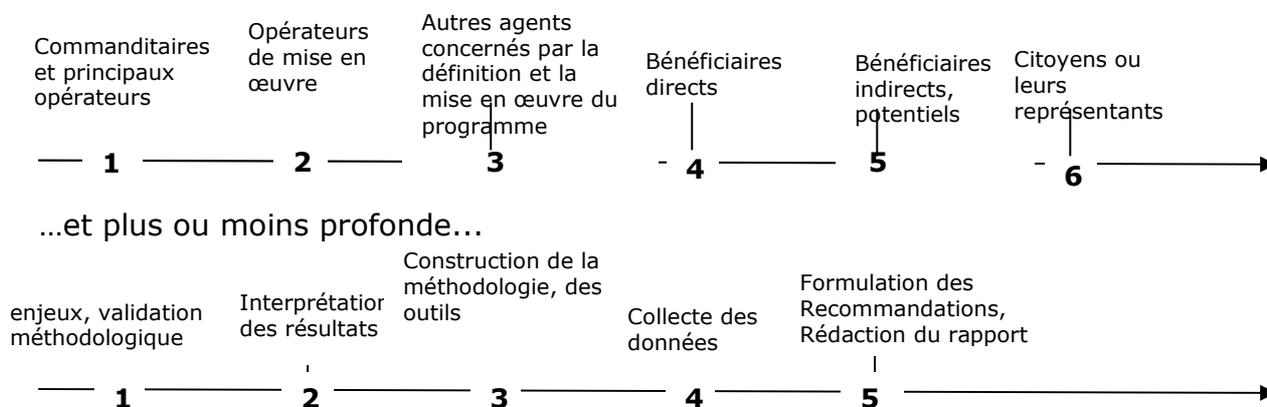
Selon Eric MONNIER, « la 5ème génération d'évaluation implique une grande diversité de groupes concernés par un programme public dans toutes les phases de son évaluation. Mais cette nouvelle génération va plus loin que la co-production et le pluralisme par sa volonté explicite de donner du pouvoir aux participants grâce au processus d'évaluation. A partir du constat que l'information et la connaissance sont un pouvoir trop souvent réservé aux décideurs et aux principaux acteurs d'un programme, elle considère indispensable de transférer ce pouvoir notamment aux groupes les plus démunis. Cette approche, employée pour l'évaluation des programmes sociaux, éducatifs ou de renouvellement urbain aux États-unis et au Canada ou de projets d'ONG dans les pays en voie de développement vise certes à améliorer une politique publique, mais aussi à aider les groupes sociaux à créer leur propre savoir, leur propre compréhension de leur situation et des moyens nécessaires pour la modifier. »

Comparaison entre différentes générations d'évaluation :

Génération	Type d'évaluation	Qui décide du contenu de l'évaluation ?	Qui pilote les travaux d'évaluation ?	Qui produit le jugement final ?
1ère à 3ème	Managériale	Administration responsable de la gestion		L'équipe d'évaluation
4ème (a)	Coproduite	Autorités publiques (élus ou directeurs)	Gestionnaires + opérateurs	L'équipe d'évaluation
4ème (b)	Pluraliste	Autorités publiques (élus ou directeurs)	Autorités publiques + société civile + (opérateurs)	
5ème	Émancipation	Société civile		

SOURCE : « UNE APPROCHE PLURALISTE ET PARTICIPATIVE : COPRODUIRE L'EVALUATION AVEC LA SOCIETE CIVILE », GAËLLE BARON ET ERIC MONNIER (ARTICLE PRECITE)

Selon les auteurs, la participation peut donc être plus ou moins large :



...Ce qui donne différents niveaux de participation possibles.

La stratégie d'évaluation participative de type empowerment dans laquelle la participation des acteurs vise le changement social en transférant connaissances et pouvoirs aux intéressés a été jugée la plus appropriée pour l'évaluation du projet "Travail de Rue" de Bellechasse au Québec.

Une évaluation participative de type empowerment : une stratégie pour le travail de rue au Canada

Depuis quelques années, les organismes communautaires des régions rurales du Québec tentent, en prenant exemple sur ce qui se passe dans les villes depuis bien longtemps, de mettre en oeuvre des programmes de « travail de rue » destinés aux jeunes. À cette fin, ces organismes doivent se diriger vers des bailleurs de fonds pour trouver le financement nécessaire. Aujourd'hui, ils sont dans l'obligation, face aux requêtes des organismes financiers et au regard de la concurrence suscitée par des ressources disponibles limitées, de faire la démonstration de leur efficacité.

Le projet dont il est question est mis en oeuvre et piloté par l'organisme Ressource alternative des jeunes de Bellechasse (RAJB). La mission de cet organisme est de favoriser l'intégration sociale, scolaire, professionnelle et économique des jeunes de la municipalité régionale du comté (MRC) de Bellechasse. Le projet « Travail de rue » a été conçu en continuité avec une précédente intervention du même type, lancée au milieu de l'année 1996. Le financement du projet a été assuré par Santé Canada par l'intermédiaire de l'Initiative d'innovations en santé pour les régions rurales et éloignées.

La MRC de Bellechasse est située dans la région Chaudière-Appalaches. Les habitants de cette région sont moins scolarisés que ceux de l'ensemble de la province, ils sont moins nombreux au chômage, mais disposent de revenus plus faibles et ils ont un taux ajusté de mortalité par suicide plus élevé.

À la suite de l'intégration des travailleurs de rue (TR) de la MRC de Bellechasse en 1998, RAJB a ressenti le besoin d'assurer une présence préventive continue dans les milieux naturels des jeunes de 12 à 25 ans. L'approche vise à favoriser la prise de pouvoir par les jeunes, l'autonomie et l'accompagnement étant des concepts centraux de cette approche. Les jeunes sont considérés comme des acteurs sociaux, comme des êtres politiques.

En ce qui a trait aux différents objectifs que se sont fixés les responsables de ce projet, à long terme les promoteurs souhaitent contribuer à la promotion de la santé et du bien-être des jeunes. Les résultats attendus à moyen terme consistent à favoriser le renforcement du pouvoir des jeunes pour qu'ils soient en mesure d'agir sur les déterminants de leur santé. Au coeur de ce résultat figurent les concepts d'empowerment, d'habilitation et d'autonomie.

Au coeur du processus participatif, des entrevues individuelles non directives ont été menées auprès des jeunes. Plusieurs difficultés inhérentes à la réalisation de ce type de collecte dans ce contexte particulier ont été soulevées dès le début :

trouver les jeunes, leur permettre d'être à l'aise pour parler, pour se confier à un évaluateur externe, etc. Afin de contrer ces obstacles et en phase avec l'approche évaluative, il a été décidé que les entrevues seraient réalisées par les TR.

L'analyse des données qualitatives, qui constituent la majeure partie du corpus de données, a été entièrement réalisée par les TR. Pour qu'ils soient en mesure de faire l'analyse, une réunion de préparation a eu lieu, au cours de laquelle un guide d'analyse a été distribué et expliqué. En ce qui concerne l'analyse (descriptive) des données quantitatives, c'est la seule partie de l'évaluation réalisée par les consultants. Les résultats produits ont cependant été validés par les participants à l'évaluation.

Trois caractéristiques particulières définissent une évaluation participative de type empowerment : le contrôle du processus évaluatif, la sélection des personnes-ressources pour la participation et, enfin, la profondeur de la participation de ces derniers. Dans Bellechasse, pour chacune de ces trois caractéristiques, l'implication des TR a été très importante sinon totale. Concrètement, le type d'évaluation ainsi que la pertinence de l'utilisation de tel ou tel outil ont été discutés entre les acteurs et les décisions ont été prises de façon concertée, les TR ayant le dernier mot. Les questions posées lors des entrevues ont été décidées en commun accord. Les données ont été collectées par les TR et les données qualitatives analysées par eux. Les jeunes interrogés ont été choisis par les TR.

La participation des parties prenantes de l'évaluation s'appuyait donc sur une finalité d'empowerment des parties prenantes. L'analyse de ce processus visait à montrer, d'une part, que cette stratégie a le plus de chances d'être acceptée par les acteurs et à produire des données probantes pour porter un jugement sur l'efficacité de ces interventions et, d'autre part, que l'évaluation a réussi, du moins en partie, à rendre les TR plus « empowered ».

Auteurs : Valéry Ridde, Doctorat en santé communautaire, Université Laval, Québec (Valery.ridde.1@ulaval.ca); Jérôme Baillargeon, Travailleur de rue, Ressource alternative des jeunes de Bellechasse; Patrick Ouellet, Travailleur de rue, Ressource alternative des jeunes de Bellechasse; Sylvie Roy, Consultante en mesure et évaluation, Johnson & Roy inc.

Nicolas MATYJASIK, enseignant-chercheur à l'IEP de Bordeaux et à l'Université de Lille 2, nous propose une réflexion éclairante sur les liens entre évaluation et pluralisme.

Deux ou trois choses que je sais d'elles. Politiques publiques, pluralisme et évaluation.

Dans un contexte de sfumato territorial : contractualisation croissante, transfert accru de compétence, pilotage croisé des dispositifs, ... l'évaluation de politique publique permet de rendre lisible, visible l'action des pouvoirs publics et de réduire les incertitudes liées à la gestion publique quotidienne.

Pour les collectivités territoriales, l'évaluation est un moyen de faire remonter des informations du terrain et de produire de la connaissance sur l'action locale dans l'optique de l'améliorer.

De plus, au sein d'une classe politique en quête de renouvellement, l'évaluation peut permettre de se démarquer et offrir un « badge de modernité » (Pollit, 1998).

Les théoriciens de l'évaluation estiment traditionnellement, que plusieurs conceptions se dessinent. En ce sens Guba et Lincoln (1996) parlent de « générations » pour indiquer les évolutions de l'instrument évaluatif.

Un des stades de l'évaluation (de maturité?), est celui de pluralisme.

Le concept est donc lâché : le pluralisme ! Mais quel est cet objet évaluatif non identifié ?

Nous aimerions ici revenir sur cette notion en l'éclairant voire en la démythifiant. Nous tenterons de lever quelques interrogations sur le sujet.

Qu'entend t-on par pluralisme ? Pourquoi s'engager sur cette voie ? Quels sont les inconvénients de ce type de démarche? L'évaluation démocratique est-elle ce renouveau tant attendu ?

Introduit par le rapport de Patrick Viveret en 1989, considéré comme une panacée (Lascoumes, 1996) ou qualifié de marketing politique (Thoenig, 1998), ce concept a fait couler beaucoup d'encre dans les travaux universitaires et ailleurs.

Le pluralisme en évaluation peut être défini comme la confrontation du point de vue des responsables de la politique et des points de vue de tierces personnes : experts, partenaires de la politique voire même les bénéficiaires de la politique.

Le jugement sur la politique est de ce fait coproduit par une pluralité d'acteurs sur la base de critères pré-établis et d'informations collectées.

Précisément, Gaëlle Baron et Eric Monnier (2003) estiment que l'évaluation pluraliste peut être plus ou moins large (étendue de la participation) et plus ou moins profonde (étendue des prérogatives attribuées aux parties prenantes).

Un des premiers aspects à aborder quant on parle d'évaluation pluraliste, est bien d'envisager l'étendue des possibles. Qu'attend-t-on vraiment de l'évaluation ?

S'il s'agit de faire de l'évaluation un simple outil de reddition des comptes, un moyen de contrôle ou encore une réponse routinière à une contrainte juridique, le pluralisme n'est effectivement pas de mise. Trop contraignant, trop coûteux (notamment en temps), s'engager dans cette direction peut paraître comme un investissement inutile.

Au contraire, si l'enjeu est de faire progresser la politique, d'en connaître les dysfonctionnements afin de l'améliorer en continue, introduire le pluralisme peut constituer une réponse féconde.

En effet, le pluralisme peut permettre une qualité accrue du processus d'évaluation :

- En facilitant l'acceptation du processus et la collecte des informations dont l'évaluation a besoin,
- En permettant une interaction avec l'évaluateur qui accroît la pertinence et la qualité des résultats de l'évaluation.

Ensuite, le pluralisme peut contribuer à renforcer la légitimité du processus et des conclusions de l'évaluation :

- En donnant la parole à ceux qui sont directement concernés par la politique (meilleures perceptions des attentes, des besoins de chaque type d'acteur),
- En favorisant une meilleure acceptation des conclusions car elles sont appuyées sur des choix et des méthodes auxquels ils ont participé,
- En développant des apprentissages individuels et collectifs (meilleure connaissance de la politique, prise de recul, ...).

La contribution participative des différents acteurs à l'évaluation présente de nombreux intérêts notamment au regard de la connaissance des causes et conséquences des difficultés rencontrées par la politique publique mais également dans l'optique d'un processus d'amélioration en continue. Ainsi, le processus démocratique permet une confrontation des points de vue des parties prenantes qui sont au cœur de la politique et qui apportent un regard complémentaire sur la politique; les citoyens étant en dedans et non au-dehors de cet instrument d'action publique. Par conséquent, ce creuset en interaction peut permettre une meilleure adaptation de la politique publique dans la mesure où l'identification des problèmes et la production des pistes d'amélioration résultent d'un travail réflexif entre les différents acteurs de la politique (Matyjasik, 2007).

Relevons ici qu'il est de la responsabilité même des commanditaires publics d'évaluation (élus et fonctionnaires administratifs) de se positionner par rapport à ce type d'évaluation...Pluralisme or not ?

Par ailleurs, l'idée de faire participer les différentes parties prenantes à l'évaluation ne va pas de soi et ne doit pas être considérée comme un lieu commun.

Mettre au centre du jeu évaluatif, les citoyens, les ressortissants (Warin, 1999) des politiques publiques peut faire remonter des incertitudes que les pouvoirs publics veulent justement dissiper avec l'évaluation. La maîtrise du processus devenant alors plus complexe et susceptible d'engendrer des crispations.

Notons également qu'il existe des politiques publiques où l'intérêt de la participation est mineur tant la technicité ou les luttes internes ne permettent pas aux différents acteurs d'apporter une plus value pertinente.

Finalement, comme le suggère Patrice Duran (1999), le point d'achoppement le plus important est peut-être celui du fondement même du pluralisme : est-ce le rôle de l'évaluation de susciter la mobilisation de toutes les parties prenantes et d'assurer leur implication critique ? Se pose en ce sens la légitimité des personnes choisies pour apporter un regard sur la politique.

Nous sommes bien conscients que notre contribution pose plus de question qu'elle ne propose de solution clefs en main. Nous sommes pourtant intimement convaincus qu'un investissement méthodologique dans le domaine s'impose rapidement. Pour conclure, il est aujourd'hui acquis que l'évaluation aura dans les années (les mois ?) à venir, à choisir définitivement sa direction.

Continuer son chemin dans une optique de performance (certains parlant à cet égard de « lolfisation » de l'évaluation) et se constituer en un instrument managérial ou progresser dans un sens d'intégration de toutes les parties prenantes et devenir cette révolution démocratique tant attendue. Deux chemins, deux conceptions idéologiques qui nourrissent les débats depuis l'introduction en France de l'évaluation...

Contact : Nicolas MATIJASIK est enseignant - chercheur à l'Université de Lille 2 (CERAPS) et termine un travail de thèse à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux (SPIRIT) consacré à une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France. matyjasik.nicolas@wanadoo.fr

2.1.3. Quelques bonnes raisons de recourir à l'évaluation pluraliste

L'évaluation participative part de l'hypothèse que seule l'association des citoyens ou des usagers ou encore des parties prenantes permet une démarche véritablement efficace pour juger de l'efficacité d'une politique publique. Le principe de pluralité est ainsi le premier principe inscrit dans la Charte de l'évaluation de la SFE.

Deux grands objectifs sont visés par les démarches pluralistes d'évaluation : d'une part, bénéficier d'un regard extérieur sur les actions conduites et éviter les auto - évaluations en circuit fermé, et d'autre part permettre aux citoyens ou aux usagers d'être associés aux actions publiques qui les concernent et favoriser ainsi le sentiment d'une démocratie vivante en leur permettant d'être acteurs et non seulement consommateurs des politiques publiques.

Dans le cas français, ces démarches participatives doivent pouvoir se concilier avec les principes de la démocratie représentative. Selon Patrick VIVERET, « une représentation, au sens précis du terme, ne peut pleinement fonctionner que s'il y a matière à représenter. Cela suppose une présence active des citoyens qui donnent un mandat à leurs représentants, débattent de son contenu, en évaluent les résultats et peuvent en modifier les termes. Si la démocratie de représentation n'est certes pas une démocratie directe - au sens d'une

assemblée permanente de citoyens ou de conseils -, elle ne saurait non plus fonctionner sans une participation active des citoyens »⁶³.

Ainsi, les différents dispositifs possibles de participation comme les forums sociaux ou les conférences de citoyens sont particulièrement importants à un moment où la démocratie représentative semble en crise et où, parallèlement, l'action publique est recentrée sur les notions de résultats et de performance comme cela a été démontré dans la première partie de cette contribution.

Dans le cadre d'une évaluation prospective, l'association des habitants d'un territoire peut également constituer un complément aux travaux des commissions consultatives des collectivités territoriales, afin de lutter contre les travers de dispositifs de consultation atones ou suivistes. Par exemple, la Communauté Urbaine de Strasbourg a utilisé l'évaluation comme processus de réflexion collective sur son projet d'agglomération. La cellule "évaluation des politiques publiques" a été chargée de développer des outils d'écoute sociale et de participation des habitants pour le compte du comité de pilotage du projet et d'autres instances consultatives (comité citoyen par exemple)⁶⁴.

Enfin, le fait d'associer les citoyens ou les usagers à une démarche d'évaluation, le plus en amont possible d'une action publique, permet d'éviter les risques d'une opposition totale à un projet, qui peut aboutir éventuellement à l'impossibilité de le réaliser. La concertation et le dialogue permettent une approche plus proactive des citoyens en les responsabilisant sur la réussite ou non d'un projet.

Le projet d'Euroville à Bâle en Suisse

Il s'agit d'une restructuration globale du quartier de la gare centrale. Le projet s'articule autour de deux objectifs :

- a) le renforcement du noeud d'échanges de transports
- b) la création d'un centre de services prévu pour 4500 emplois.

Dès le démarrage du projet, les responsables politiques ont investi dans la participation des citoyens, sachant qu'une opposition trop forte renforcerait les obstacles à surmonter (votations populaires, recours judiciaires). D'où de nombreuses démarches initiées:

* création de cinq "groupes d'accompagnement" officiels auprès du maître d'ouvrage, dans le cadre de la participation formelle à la procédure :

- a) groupe d'accompagnement, relations publiques
- b) urbanisme, architecture
- c) transports
- d) environnement
- e) réseaux.

⁶³ VIVERET, Patrick : Pour redonner sa noblesse à l'action politique », in Le Monde Diplomatique, Mai 2000
<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/05/VIVERET/13719.html>

⁶⁴ MONNIER, Eric et HENARD, Fabrice : L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, article précité.

Chaque groupe d'accompagnement composé d'une douzaine de personnes de toutes tendances, surtout du secteur privé, a pour fonction d'apporter des avis d'experts ainsi que d'exercer un contrôle sur la qualité des études.

* participation informelle du second type qui implique une multitude d'associations ainsi que d'autres groupes. Les plus importants étant les associations de quartiers riverains, celles de transports, de commerçants, de partis politiques, de parents d'élèves, etc. Des centaines de réunions ont ainsi été consacrées au projet. Ces associations étant "périphériques" au projet, il faut noter le rôle clef joué par la grande "Association gare" pour la promotion du projet Euroville.

* Qui dit votation populaire exige information préalable et donc, les campagnes d'information ont été capitales dans une participation du troisième type: journal spécifique, un pavillon d'expo permanente à la gare et enquêtes d'opinion sur des propositions alternatives. Il était indispensable de créer un climat favorable dans la population. Ce projet a en effet passé 4 fois l'obstacle d'un référendum (1983, 1987, 1991, 1992) dans un sens favorable aux décisions souhaitées et espérées par le maître d'ouvrage.

Que peuvent apporter ces différents types de participation ?

* Dans le premier cas, les groupes d'accompagnement poussent à des solutions plus différenciées, mieux argumentées, couvrant un maximum d'aspects. Il faut pour ce faire un groupe aux origines les plus larges, libre de ses avis et non confiné dans un rôle de "chambre d'enregistrement", à l'écart des circuits de décision.

* Dans le deuxième cas, il s'agit d'une meilleure réponse aux besoins et aux attentes des citoyens. Par exemple, très concrètement, cela signifiait une extension du parking vélo de 2100 places (parking VP de 1700 places), plus de confort et de sécurité pour les usagers et les clients de la gare, et des plans de mesures d'accompagnement pour les quartiers proches.

* Dans le troisième cas, après chaque votation, on a un feu vert pour continuer le projet et faire avancer le chantier. On est en situation de démocratie directe, et nul ne pourra dire que le projet s'est fait contre la majorité des habitants ou en les ignorant. Il ne faut pas s'y tromper: le vote "ne donne pas le crayon" aux habitants, ils ne dessineront pas le projet. Ils s'exprimeront face à un projet précis. C'est au maître d'ouvrage de gérer les modifications à opérer et au planificateur d'apporter son savoir faire.

Source : Hans WIRZFNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme), Suisse 1995

2.1.4. Les différents dispositifs de participation

Dans les démarches d'évaluation participatives les plus abouties, telles que présentées plus haut, la société civile ou les parties prenantes au sens large peuvent être associées dès la constitution du comité de pilotage. Associer les citoyens uniquement au niveau d'une enquête par exemple n'est pas un dispositif d'évaluation émancipatrice mais présente néanmoins l'intérêt de disposer d'autres points de vue ou systèmes de valeurs qui peuvent améliorer sensiblement la qualité et la pertinence des résultats de l'évaluation.

- **Conférence de citoyens / conférence de consensus**

Conçue et utilisée au Danemark depuis 1987 sous forme de conférence de consensus, la conférence de citoyens est une forme de participation citoyenne, dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion. Après une formation préparatoire, sur deux ou trois week-end, menée par des scientifiques, le panel de citoyens débat publiquement avec des représentants du monde politique, économique, associatif et avec des experts. A l'issue de cette conférence, qui dure en moyenne quatre jours, le panel de citoyens rédige à huis clos un rapport contenant leurs avis et recommandations, qui est ensuite rendu public et remis aux instances politiques.

A la différence de la conférence de consensus telle qu'elle se pratique au Danemark, la conférence de citoyens à la française n'a pas pour but la recherche systématique d'un consensus entre tous les membres du panel des citoyens, mais laisse la possibilité d'émettre des opinions divergentes.

En France, une quinzaine de conférences de citoyens ont été organisées depuis la fin des années 90. On peut citer notamment les trois expériences suivantes :

- la Conférence de citoyen sur "Les OGM dans l'agriculture et l'alimentation" organisée par l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) en 1998;
- la Conférence de citoyen sur "Les changements climatiques et citoyenneté" organisée par la Commission française du développement durable en 2002;
- la Conférence de citoyens sur "Le devenir des boues domestiques issues de stations d'épuration", organisée dans le cadre du Débat national sur l'eau en 2003.

Le Conseil régional du Nord Pas de Calais s'est lancé en 2004 dans l'évaluation des Fonds de participation des habitants en organisant de façon concomitante une conférence citoyenne qui s'est révélée une expérience très innovante même si le succès de la Conférence citoyenne a quelque peu "éclipsé" les résultats de l'évaluation en elle-même.

Une expérience innovante d'évaluation participative par le Conseil régional du Nord Pas de Calais : l'évaluation des Fonds de participation des habitants en collaboration avec la conférence citoyenne

Le Conseil régional du Nord Pas de Calais a initié en mars 2004 une expérience unique d'évaluation des Fonds de Participation des Habitants (F.P.H.) en associant les citoyens dans le cadre d'une conférence citoyenne.

Après avoir inventé les F.P.H. dans les années 80, la Région souhaitait procéder à une évaluation pour refonder cette politique. Cette démarche s'est construite sur deux dimensions complémentaires :

- a) une évaluation du dispositif (mars 2004 - février 2005)
- b) la mise en place d'une conférence citoyenne (septembre- octobre 2004)

La conférence citoyenne s'est déroulée en 5 étapes :

Une étape de préparation avec la constitution d'un panel de citoyens de dix à quinze personnes, d'horizons, d'âge, de métiers les plus divers possibles

Une étape de formation : plusieurs séances de formation ont été organisées pour le panel. Des experts y ont présenté le problème posé en fonction de leurs connaissances ou de leurs pratiques. A ce stade, le couplage avec l'évaluation a permis de mettre à disposition du panel des informations récentes et relativement objectivées.

Une troisième étape, publique, un débat public a mis en présence le panel de citoyens et des experts. A ce stade, le panel réagit, fait part de son point de vue, mais poursuit également sa formation en demandant aux experts de répondre à des questions précises. Au cours de cette séance, la pluralité des points de vue s'est exprimée ; un modérateur a facilité l'expression de l'ensemble des parties. Ce sont les citoyens du panel qui désignent les experts qu'ils souhaitent interroger (le cas échéant des interlocuteurs nouveaux), en fonction des questions qui leur semblent essentielles.

Ensuite le panel s'est réuni l'après midi même à huis clos pour rédiger un avis sur le problème posé, en réponse aux questions posées par la Région aux citoyens du panel.

La dernière étape, le lendemain, a consisté en la lecture de l'avis en public, en présence des décideurs qui ont organisé la conférence. Les élus ont pu répondre en direct à cet avis.

Parmi les points positifs, citons l'implication des membres du panel et la qualité de leurs débats internes, ainsi que leur capacité à reposer les questions de base, celles que les spécialistes et les décideurs ont parfois oubliées en chemin. Ensuite, le processus, qui pouvait apparaître a priori comme risqué, n'a jamais mis en danger l'Institution régionale et le débat public a été parfaitement maîtrisé.

L'articulation entre les deux démarches (évaluation et participation) s'est néanmoins révélée difficile car l'avis de la conférence citoyenne a été rendu avant le rapport final de l'évaluation (qui n'a pas rencontré le même écho).

Contacts : Pierre-Jean LORENS, Directeur du Développement Durable, de la Prospective, et de l'Évaluation, Conseil Régional Nord Pas de Calais, tél : 03.28.82.70.01 - Courriel : pj.lorens@cr-npdc.fr

Dans le même sens, une initiative particulièrement innovante a été prise par la Région Rhône-Alpes et la Société Française d'Évaluation (SFE) en juin 2006 en demandant à un groupe de citoyens rhônalpins de produire un avis sur la question de la place du citoyen dans l'évaluation des politiques publiques à l'occasion du 7^{ème} congrès de la SFE.

Une démarche d'évaluation participative innovante : l'expérimentation citoyenne du Conseil régional de Rhône-Alpes

A l'occasion des 7^{èmes} Journées Françaises de l'Évaluation organisées par la Société Française de l'Évaluation (SFE) qui se sont tenues à Lyon les 20 et 21 juin 2006, le Conseil régional de Rhône Alpes a conçu une « expérimentation citoyenne » visant à recueillir l'avis d'un groupe de citoyens rhônalpins sur trois questions qui étaient au programme d'une des tables rondes du colloque :

- pourquoi faire une place au citoyen dans l'évaluation des politiques publiques ?
- quel pourrait être le rôle des citoyens tout au long du processus d'évaluation ?
- quelles sont les conditions à remplir pour que les citoyens puissent occuper la place souhaitée ?

Comment s'est déroulée cette démarche ?

Les membres du groupe ont été sélectionnés parmi les 11 000 citoyens - issus d'un fichier - qui avaient manifesté préalablement leur intérêt pour participer à des démarches participatives de la Région et qui ont été tirés au sort aléatoirement par l'Institut d'Études Politiques de Grenoble.

Le groupe de citoyens a participé le 10 juin 2006 à une demi-journée de sensibilisation à l'évaluation des politiques publiques puis assisté aux deux jours de congrès des 7^e Journées Françaises de l'Évaluation, les 20 et 21 juin 2006 ;

Au cours de ces 2 jours, le groupe s'est réuni 3 fois 1h30 environ pour réfléchir à la place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques puis a désigné deux membres du groupe en tant que porte-parole au cours de la dernière table ronde des Journées. Le groupe s'est enfin réuni par demi groupe, les 28 et 29 juin 2006, pour finaliser l'avis qui a été remis à la SFE et au Conseil Régional Rhône-Alpes. A noter que ces travaux ont bénéficié de l'assistance d'une équipe d'organisation composée de membres de la Direction de la Prospective, de l'Évaluation et des Relations aux Citoyens de la Région Rhône-Alpes, avec l'accompagnement de François MOUTERDE, consultant de Missions Publiques.

Les principaux enseignements

La démarche a conduit le groupe de citoyens à formuler un avis sur la base des trois questions préalables. Le groupe a fait notamment les constats suivants :

- **le rôle des citoyens** dans l'évaluation n'est pas d'exercer un contre-pouvoir par rapport à ceux qui détiennent le pouvoir mais **d'apporter un point de vue supplémentaire dans l'évaluation**, au même plan que celui des élus, des gestionnaires, des experts et des autres acteurs, pour enrichir le processus de décision ultérieur
- **les citoyens peuvent intervenir dans le choix des sujets à évaluer** afin d'éviter une déconnexion entre les évaluations menées et les besoins réels d'amélioration des politiques publiques ou de débat public.

- la place des citoyens dans le processus organisé d'une évaluation **peut différer tout au long du processus d'évaluation.**

Concernant les conditions favorisant l'implication des citoyens dans l'évaluation, l'avis du groupe propose que **les élus et les gestionnaires des politiques évaluées doivent indiquer comment la parole des citoyens sera prise en compte** et quel rôle elle jouera dans d'éventuelles décisions d'ajustement de la politique ; le groupe suggère de préciser en amont les conditions de la participation. Au total, le groupe de citoyens ne propose pas de mettre en place une « évaluation citoyenne » à côté d'une « évaluation d'experts mais d'insister sur sa volonté de participer à l'évaluation des politiques publiques qui doit rester un seul processus, enrichi par la participation des citoyens.

Contacts : François Mouterde, consultant, francois@mouterde.com, 06 08 01 24 95

- **Cellule de planification/ Jury de citoyens**

Méthode de participation citoyenne mise au point en Allemagne dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel, les cellules de planification sont surtout utilisées au niveau local. L'objectif est de permettre à un panel de citoyens regroupant des personnes directement concernées représentant un microcosme de leur communauté et divisé en petit groupe appelé « cellule de planification », après avoir reçu des informations différentes sur des aspects économiques, politiques et sociaux, de discuter et d'évaluer différentes options d'une problématique concernant la planification urbaine. Les recommandations et avis des citoyens sont ensuite publiés dans un rapport qui est transmis aux décideurs politiques. Aux États-Unis, en Grande Bretagne et en Espagne cette méthode est connue sous le nom de « Jury de citoyens ».

Une variante du Jury de citoyens est le comité d'usagers dans lequel les usagers ou leurs représentants sont réunis dans une instance qui est habilitée à faire des propositions, à participer à l'évaluation et à prendre part aux conclusions et au processus visant, à partir des résultats de l'évaluation, à améliorer la politique concernée.

Exemples de l'application du dispositif

Dans le domaine des questions d'environnement, ce modèle a été appliqué pour résoudre des problèmes de déchets (concepts, sites, etc.), notamment dans la Forêt Noire et à Schwelm en Allemagne ainsi qu'à Hertfordshire en Grande-Bretagne. Un autre projet concernait la conception d'un système de transports en commun attrayant à Hanovre. Citons également le projet d'un plan stratégique dans une ville touristique de la côte méditerranéenne (Calafel), où la discussion fut centrée avant tout sur le "développement durable".

Source : Hans Harms, " La Crise de la Démocratie Représentative - de la nécessité de participation des citoyens ", 1998

- **Scenario workshop / Atelier scenario**

Méthode de participation citoyenne initiée pour la première fois en 1992 au Danemark par l'Office danois de technologie, les ateliers scénarios consistent à organiser plusieurs ateliers de travail regroupant chacun des élus, des experts, des représentants du monde socio-économique, des habitants. L'objectif est de permettre à partir de plusieurs scénarios possibles sur une problématique du développement durable, l'échange de connaissances et d'expériences, le développement de visions communes et l'émergence d'un plan d'action.

En 1994, un programme européen intitulé « European Awareness Scenario Workshops » a été mis en place afin d'encourager l'utilisation de cette méthode en Union européenne.

L'atelier de scénarios dans le cadre du projet de recherche européen « Precautionary expertise for GM crops (PEG) ».

Le projet PEG est coordonné par des chercheurs de l'Open University en Grande Bretagne et implique des partenaires d'Autriche, d'Allemagne, du Danemark, d'Espagne et des Pays Bas. L'objectif principal du projet PEG consiste à analyser les pratiques européennes (mesures réglementaires, jugements d'experts et rôles des acteurs impliqués) à l'aune des différentes interprétations du principe de précaution, en matière de culture et d'usage alimentaire de plantes génétiquement modifiées. Les résultats de cette étude devraient aider à améliorer les lignes directrices de l'Union Européenne (UE) sur l'application du principe de précaution et l'organisation de l'expertise, afin de mieux aborder les problèmes de politique publique qu'affrontent la Commission européenne et l'ensemble des acteurs impliqués.

Certaines déclarations publiques de l'UE ou des États membres soutiennent que la culture de plantes génétiquement modifiées (PGM) peut permettre d'atteindre plusieurs buts tels que la protection de l'environnement, le développement durable et l'amélioration qualitative de l'alimentation.

Toutefois, les réactions, tant d'agriculteurs que d'ONG ou encore de citoyens consommateurs ont conduit, d'un côté, l'industrie alimentaire européenne à exclure les ingrédients dérivés d'OGM de leurs produits et, d'un autre côté, certains gouvernements européens à interdire, à restreindre ou à repousser la culture commerciale d'OGM et/ou l'importation des aliments qui en sont dérivés.

Pour justifier ces restrictions, l'industrie alimentaire, les organisations d'agriculteurs, les ONG et les gouvernements citent fréquemment des risques ou des incertitudes qui doivent être résolus avant d'aller plus loin.

L'équipe de l'Open University considère que l'analyse en terme de scénario pourrait favorablement contribuer à leurs objectifs de recherche et à l'appropriation des résultats par les utilisateurs. D'après ces chercheurs, cela peut aider les participants à :

- Faire la lumière sur des hypothèses non explicitées
- Intégrer de la créativité dans les analyses rationnelles
- Anticiper et comprendre les risques
- Explorer et distinguer les forces prévisibles et les incertitudes
- Organiser l'information sociale, technologique, économique, écologique et politique, apparemment sans connexions en un cadre cohérent pour les décisions
- Mettre à l'épreuve le sens commun
- Découvrir de nouvelles options stratégiques
- Partager réciproquement leurs expériences et perceptions
- Reconsidérer et réviser leurs hypothèses.

D'un point de vue méthodologique, les praticiens s'accordent pour dire que la méthode des scénarios relève plus de l'art que de la science. Les directives pour conduire l'analyse et construire les scénarios varient et une grande panoplie de techniques peut être introduite dans la procédure à de nombreuses étapes, afin de stimuler les idées et de faciliter l'analyse. En terme général, le scénario peut s'apparenter à une scène de théâtre et à la première scène d'une pièce. Il sert à stimuler l'imagination sur la manière dont l'intrigue pourrait se dérouler selon les interactions des divers personnages.

Source : Compte rendu d'un atelier prospectif sur « la gouvernance de l'innovation variétale », Claire Marris, INRA/TSV, Ivry-sur-Seine, Pierre-Benoît Joly, INRA/TSV, Ivry-sur-Seine, Stéphanie Ronda, INRA/TSV, Ivry-sur-Seine, Christophe Bonneuil, CNRS, Centre Koyré d'Histoire des Sciences et des Techniques, Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris, 12 et 13 mars 2003

• Le sondage délibératif

Méthode de construction d'une opinion publique, mise au point par le politiste américain James Fishkin et utilisée aux États-unis, le sondage d'opinion délibératif consiste à soumettre un panel de citoyen représentatif de la population à un processus intense d'information et de discussion puis de mesurer l'évolution de l'opinion des participants sur le thème abordé. Durant le processus, les participants délibèrent et ont la possibilité de poser des questions à des représentants du monde politique et à des experts.

Exemples d'application du Sondage d'Opinion Délibératif (SOD)

Le SOD a été mis en pratique deux fois, l'une à Manchester en 1994 et l'autre à Austin en 1996.

1) Le SOD de Manchester a réuni un échantillon sélectionné au hasard de 300 citoyens pour débattre de l'augmentation de la criminalité au Royaume-Uni. Le défi de l'expérience était de savoir si les participants changeraient d'opinion au cours du week-end de SOD. Confrontés à la question "L'augmentation de la criminalité : que pouvons-nous faire à ce sujet ?", 38 % des participants répondirent qu'il fallait envoyer plus de condamnés en prison. Ce chiffre contraste avec les résultats d'une enquête identique adressée à la population, selon laquelle 57 % des citoyens partageaient cette opinion. Selon Fishkin, 38 % de la population totale au lieu de 57 % en arriveraient aux mêmes conclusions au sujet de la criminalité si le pays était peuplé de citoyens idéaux, c'est-à-dire, de citoyens bien informés et s'intéressant aux questions politiques.

2) L'expérience de Manchester a inspiré le SOD organisé à Austin en 1996. Ce SOD, intitulé The National Issues Convention (NIC), a essayé de connaître l'opinion des citoyens sur trois thèmes : la politique étrangère des États-Unis, la politique économique et le rôle de la famille américaine. Un échantillon représentatif a été sélectionné au départ, bien que 141 personnes (à peu près 25 %) aient refusé de prendre part à l'expérience d'Austin. Avant le week-end de la NIC, les participants furent interrogés sur les trois thèmes et reçurent des documents écrits relatifs à ces thèmes. Durant le processus, ils discutèrent sur les trois thèmes en petits groupes et eurent l'occasion de poser des questions aux représentants des partis Démocrate (Al Gore) et Républicain (Richard Lugar). La NIC a été diffusée par la télévision nationale CBS et a engendré un intérêt considérable de la part des médias. A la fin du processus, les participants furent interrogés à nouveau sur les trois thèmes. Les variations dans les réponses par rapport aux interviews initiales allaient de 0 à 19 %. Selon Fishkin, ces variations prouvent que la population arriverait aux mêmes conclusions que celles exprimées par les participants pendant le SOD si elle était engagée dans un processus délibératif.

Source : Núria Font, "New instruments of citizenship participation", Working Papers, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

- **La méthode Delphi**

Un groupe d'experts est consulté par voie postale avec interrogations successives visant à réduire progressivement les désaccords entre les personnes consultées.

La méthode se déroule en trois étapes :

Phase 1 : formulation du problème

Phase 2 : choix des experts

Phase 3 : déroulement pratique et exploitation des résultats

Un projet de consultation Delphi avec des chefs de file, des experts en ressources humaines et des spécialistes de la jeunesse du Canada

L'étude, qui s'est déroulée à l'été et à l'automne 2001, visait à circonscrire les questions ayant trait aux jeunes et au marché du travail de demain. Elle faisait appel à un panel Delphi, dont les activités se sont divisées en deux volets.

La Phase 1 de l'étude visait à recueillir les évaluations des chefs de file ou experts canadiens du milieu des affaires, des universités, de l'administration publique et d'organisations non gouvernementales (ONG), ou de leurs délégués.

Les évaluations ont été obtenues sous forme écrite (par télécopieur et par courriel) et dans le cadre de discussions téléphoniques. Les participants ont répondu aux questions clés suivantes : Quels sont, à votre avis, les plus grands défis ou changements auxquels les jeunes travailleurs canadiens devront faire face au cours des 10 ou 15 prochaines années? Quelles compétences seront les plus utiles aux jeunes Canadiens sur le marché du travail de demain?

À votre avis, quels sont les cinq principaux enjeux de recherche concernant les jeunes de 15 à 21 ans et le développement de leur capital humain? Quel genre de recherche sur ces grandes questions de capital humain serait utile pour le Canada? Quel genre de recherche vous serait le plus utile? Quelles sont les initiatives ou les solutions qui offriraient les meilleures perspectives d'avenir pour tous les jeunes ou pour un sous-groupe particulier de jeunes? Avez-vous quelque chose à ajouter?

Les réponses données à chaque question par les plus de 70 membres du panel ont été compilées et examinées par les chercheurs, qui ont cerné les thèmes et enjeux communs et préparé une vue d'ensemble préliminaire.

Dans la Phase 2 de Delphi, un panel d'experts composé de chercheurs et de spécialistes de la jeunesse a entrepris de dégrossir les conclusions générales de la Phase Un pour en arriver à un consensus et préciser les futures orientations. Les participants ont cerné les tendances indiquées par les résultats de la Phase Un ainsi que les écarts et les orientations de recherche sous-entendues.

Source : Comment préparer les jeunes Canadiens au marché du travail de demain, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, Mars 2002

- **La méthode du groupe nominal**

Cet outil consiste à réunir les différents experts dans une même pièce et à leur demander de donner tour à tour leur position sur les questions posées sans qu'ils ne puissent communiquer entre eux.

- **Les groupes de discussion**

On se contente ici d'enregistrer une discussion libre, sur un sujet donné, sans intervention de l'animateur. On procède ensuite à une analyse du contenu.

Les National Issues Forums aux États-unis

Les National Issues Forums sont un type de forum de discussion qui permet à des simples citoyens d'exprimer leurs opinions politiques et de dépasser les partis pris techniques, idéologiques et politiques. Ils constituent un réseau de près de 300 organisations civiques et éducatives américaines - universités, écoles, bibliothèques et paroisses, pour en mentionner quelques unes - qui décidèrent en 1981 de se coordonner et de s'affronter aux mêmes sujets de débat au niveau national. Depuis, près de 3200 NIFs, traitant de 3 problèmes politiques choisis, se tiennent chaque année. Les sujets traités au cours des dernières années couvrent une grande variété de sujets, parmi lesquels le rôle de la famille américaine, le rôle mondial des États-Unis, l'affirmative action ou la réforme du système de justice civile.

Source : Núria Font, "New instruments of citizenship participation", Working Papers, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

- **L'Abaque de Régnier**

Dans cette méthode, le groupe, physiquement réuni dans un même lieu, est confronté à une liste de questions fermées auxquelles il répond de manière non verbale en utilisant une liste de 7 couleurs (2 nuances de vert pour l'accord, 2 nuances de rouge pour le désaccord, l'orange pour l'hésitation, le blanc signifie que la participant manque d'information pour répondre à la question, le noir signifie qu'il récuse les termes de la question et refuse de participer à la discussion.

- **La méthode des groupes silencieux**

La méthode des groupes silencieux consiste à réunir des groupes représentatifs de différentes catégories d'acteurs auxquels on demande de hiérarchiser par un ensemble de notations un ensemble d'affirmations relatives à un problème donné (par ex. la liste des causes du chômage). La comparaison des hiérarchies proposées par les différents groupes peut être particulièrement instructive.

- **Le cahier de revendications et de propositions**

Un cahier est mis à la disposition des acteurs concernés avant, pendant, voire après l'évaluation dans lequel ils peuvent exprimer des revendications et faire des propositions avec l'obligation régulière pour l'instance d'évaluation en place de le consulter et, in fine, de débattre sur ces propositions. Cela peut-être également organisé avec une adresse postale précise pour recevoir des propositions par courrier.

- **Les enquêtes au moyen de questionnaires**

Elles peuvent se réaliser :

- par téléphone ou interrogation des usagers et acteurs sur place. (En mairie par exemple)
- toute la population peut être interrogée ou une partie grâce à la technique du sondage.

- **La technique du Débat public (sur l'objet et/ou les résultats des évaluations)**

Tous les acteurs concernés par l'évaluation doivent se réunir en même temps.

Cette méthode exclut la possibilité de réunions particulières entre spécialistes. Le débat est présidé par une tierce personne qui n'est pas concernée par l'évaluation.

Celle-ci, après le temps du débat public, où chaque partie a pu s'exprimer, rédige un rapport à destination des décideurs les informant des positions et des éventuelles demandes et revendications des acteurs. Les votes se font selon le principe "Un homme, une voix"

- **Les groupes de travail**

Les acteurs concernés par une évaluation publique sont séparés en groupes travaillant chacun sur une/des thématiques ou questions précises et relatives à la politique évaluée.

Il semble préférable qu'un ou plusieurs animateurs soient désignés par groupe de travail : membre de la collectivité territoriale ou expert. Les groupes de travail peuvent être transversaux et pluralistes (tous les acteurs y sont représentés) ou spécialisés (élus et experts/ experts et usagers...) Chaque groupe de travail doit rendre un rapport à la fin de son travail où figurent les résultats.

- **La technique du focus group**

Le focus group est une méthode d'enquête qualitative rapide. Il doit être composé de 6 personnes minimum et 12 personnes au plus. En plus des participants, le focus group doit être aussi être composé d'un facilitateur et d'un observateur.

Le facilitateur a pour mission de guider la discussion dans le groupe en veillant à ne pas prendre position. Son rôle consiste à relancer la discussion, à poser les questions, à organiser la prise de parole, ...

L'observateur n'intervient pas dans l'animation. Il a en charge la prise de note des réponses des participants. L'enregistrement audio (après accord du groupe) des débats du focus group est un plus. La grille doit porter sur un maximum de 5 à 6 questions de fond. Il faut faire la différence entre les relances et les questions de fond.

La tenue d'un focus group se planifie sur une période de 6 semaines au moins, pendant laquelle l'objectif du focus group doit être défini, les participants identifiés, le facilitateur et l'observateur choisis et enfin la grille d'entretien et le déroulement du focus group élaborés.

Jusqu'à présent, les dispositifs d'évaluation dans les collectivités territoriales ont pu associer des parties prenantes comme des opérateurs, des entreprises ou des associations mais n'ont pas encore intégré la société civile, les usagers ou les citoyens.

On observe même, selon Gaëlle BARON et Eric MONNIER, une tendance aujourd'hui au retour vers des évaluations managériales dans le cadre des pratiques des collectivités territoriales où la culture de l'évaluation est encore globalement peu diffusée.

De plus, l'évaluation participative ne peut pas être considérée comme une fin en soi. Tout dépend de l'objectif de l'évaluation et du sens que l'on souhaite donner à cette démarche.

2.2. Pourquoi les collectivités locales sont-elles réticentes à faire participer les citoyens dans leurs évaluations ?

2.2.1. Les freins au développement de l'évaluation participative

Un premier frein au développement d'une démarche pluraliste dans l'évaluation est lié à la crainte de certains élus que soit remise en cause leur légitimité démocratique en considérant que l'évaluation participative est une forme de démocratie directe, incompatible avec la conception française de démocratie représentative. Certains élus, essentiellement des maires, considèrent que l'évaluation de leur action se fait au moment des élections.

Pourtant, il semble réducteur d'opposer démocratie représentative et démocratie participative tant les deux notions ne sont pas contradictoires mais complémentaires. Selon Patrick VIVERET⁶⁵, *"on assiste, en réalité, à une dégradation de la représentation en simple délégation donnant à l' élu une sorte de chèque en blanc pour plusieurs années. Il s'ensuit, le plus souvent, une dégradation supplémentaire : déjà délégué, le pouvoir se retrouve confisqué. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que ce phénomène aggrave en retour la désaffection. Mais on se trompe d'objet de débat et de combat en prétendant alors opposer participation et représentation. L'une et l'autre forment un couple indissociable, fondé sur le coeur du pari démocratique : celui d'une souveraineté ascendante - car émanant des citoyens - et non descendante, comme dans ces sociétés où un ordre supérieur s'impose du haut à des individus.*

Un processus démocratique de qualité doit articuler (et non opposer) trois fonctions essentielles : la participation, la délibération et la représentation. L'espace et le temps de la délibération sont essentiels car c'est à cette occasion que l'on passe du simple agrégat d'opinions (fût-il majoritaire) pour construire un véritable jugement citoyen nourri d'informations, d'argumentations diverses ou contradictoires, d'expertises et d'évaluations."

D'autre part, l'évaluation participative ne peut réussir qu'en présence d'un nombre limité de parties prenantes d'autant qu'il est souvent difficile d'obtenir une représentativité équilibrée des différents publics.

2.2.2. Les risques liés à la conduite d'une évaluation pluraliste

Le budget et le calendrier nécessaires à la conduite de tels processus sont généralement plus élevés que dans le cadre d'évaluations managériales du fait du nombre de rencontres nécessaires entre les participants pour s'accorder sur le référentiel de l'évaluation et pour conduire eux-mêmes les travaux.

Autre limite : le commanditaire de l'évaluation n'est pas toujours prêt à partager son contrôle sur le processus avec des tiers et donc de perdre une partie de ses prérogatives.

⁶⁵ VIVERET, Patrick : Pour redonner sa noblesse à l'action politique, article précité.

De plus, le pluralisme des points de vue peut résulter en un exercice de fausse démocratie si la possibilité d'expression des différents groupes d'intérêts n'est pas assurée.

Enfin, la prise en compte des recommandations dans les décisions ultérieures peut être très superficielle et susciter un sentiment de frustration chez les participants au processus.

Rendue publique le 24 octobre 2007, l'enquête sur l'évaluation des politiques publiques dans les départements confiée par l'ADF à M. Jordi LLORENS, étudiant à l'Université de Bordeaux, souligne tant la grande difficulté de s'engager sur la voie de l'évaluation participative et démocratique, que le besoin de disposer d'outils et de méthodes. Cette enquête a permis le recueil de témoignages sur la complexité d'associer des tiers aux dispositifs d'évaluation.

Quelques témoignages sur la complexité d'associer des tiers aux dispositifs d'évaluation⁶⁶

Dans un Conseil général de grande couronne parisienne, il a été clairement décidé que les usagers ne participeraient pas aux évaluations car il existerait trois raisons de ne pas ouvrir les évaluations aux citoyens et bénéficiaires des actions évaluées.

- d'une part impliquer les citoyens, lorsqu'il s'agit d'évaluations "intermédiaires", c'est-à-dire relativement modestes, serait inutilement lourd et compliqué ;
- d'autre part, au sein des comités d'usagers, des personnes deviennent des leaders d'opinion et influencent les autres personnes présentes au sein du comité, annulant au moins partiellement la représentativité des opinions émises dans ces instances ;
- enfin, la participation des citoyens est coûteuse et lourde. La participation devant se faire sur le long terme, il est très lourd pour les personnels d'organiser et d'animer ces comités et les réunions. Pour s'assurer de la présence des citoyens, ces derniers devraient même être rémunérés comme cela a été expérimenté dans le Nord-Pas-de-Calais. C'est pourquoi ont été préférés les entretiens qualitatifs avec un panel d'usagers plutôt que des comités d'usagers.

Dans un autre Conseil Général de petite couronne parisienne, les limites à l'évaluation participatives sont de deux ordres :

- il y a d'une part des sujets sensibles où l'on craint d'associer les bénéficiaires.
 - d'autre part le département manque encore de maturité : les élus et l'administration doivent d'abord s'approprier les évaluations « managériales ».
- Les expériences dans ce domaine sont donc restées relativement limitées. Une participation a été organisée sur une évaluation portant sur la politique du département en faveur de la jeunesse : des débats ont été organisés ainsi que des échanges sur les résultats de l'évaluation.

⁶⁶ Témoignages issus de l'enquête de M. Jordi LORENS réalisée pour le compte de l'ADF en septembre 2007.

La place réservée aux bénéficiaires peut varier suivant les évaluations. Il existe cependant la volonté de faire participer les bénéficiaires lorsque cela est possible et pertinent. Ainsi, lors de l'évaluation portant sur l'action du département en faveur de l'allègement des cartables, des infirmières scolaires et des principaux de collège notamment ont fait partie de l'Instance d'évaluation.

Dans un Conseil Général de l'Est de la France, il a été considéré comme important d'associer les usagers concernés aux évaluations, car on connaît ainsi mieux leurs attentes et on permet le développement de la démocratie locale et participative. La forme de participation privilégiée jusqu'à présent repose sur les entretiens qualitatifs. Les bénéficiaires concernés sont interrogés au moyen de questionnaires.

Il serait cependant indispensable d'ouvrir la participation aux dispositifs d'évaluation, mais les élus craignent que la qualité de l'évaluation ne se dégrade. De plus, les usagers s'engagent peu lorsque l'évaluation les concerne peu ou est peu visible (par exemple : pour certains, l'action culturelle) et n'ont pas une formation ou une connaissance suffisante pour se prononcer sur des questions plus spécialisées.

Enfin dans un Conseil Général de la Région Centre, une place a été réservée aux bénéficiaires lors des évaluations de la politique du Conseil Général en faveur du logement social et lors de l'évaluation de la politique du sport. Les bénéficiaires ont été consultés par le biais d'entretiens individuels. Les risques identifiés dans les dispositifs d'évaluation participative seraient les suivants :

- les participants ne jouent pas le jeu suffisamment : ne viennent pas ou peu, utilisent les réunions pour "régler leurs comptes" ou "se plaindre".
- ce sont toujours les mêmes personnes qui s'expriment (les présidents d'association notamment).

Le pluralisme dans les évaluations peut ainsi se retourner contre les organisateurs : le Conseil Général et les évaluateurs en premier lieu.

Contact : Jordi LLORENS, Étudiant en Master 2, Université de Bordeaux

L'ensemble de ces témoignages illustre les difficultés concrètes à mettre en œuvre des évaluations participatives.

Une première étape pour permettre de diffuser une culture de participation des citoyens et une recherche d'ouverture de l'organisation administrative sur la société civile pourrait être alors la mise en œuvre de démarches qualité au sein de la collectivité dans le sens où ces démarches mettent la satisfaction du client/usager comme objectif premier de l'action publique.

Mesurer cette satisfaction exige la mise en place de dispositifs de retour d'informations de la part des bénéficiaires des politiques publiques concernées, ce qui peut constituer un point de départ pour l'évaluation participative.

2.2.3. Les bienfaits de l'évaluation participative incitent à l'émergence d'initiatives innovantes et reconnues

De rares mais néanmoins innovantes expériences ont été initiées en France de façon permanente ou ponctuelle. Avant de les évoquer, notons quelques avantages du recours à une évaluation de type participatif :

- La collecte de données qu'elle entraîne permet de saisir la réalité à évaluer dans toute sa complexité ;
- Le partage des différentes perspectives permet l'émergence d'une image plus complète, plus vivante de cette réalité à évaluer ;
- La démarche de consultation permet aux différents acteurs de donner plus rapidement suite aux recommandations de l'évaluation ;
- La dimension participative, "améliore la pertinence du système décisionnel et du système d'action lui-même." (...). En se basant sur un mode de gestion négocié, l'évaluation peut réduire le risque d'actions inconsidérées ou ayant des effets négatifs irréversibles." ⁶⁷
- Selon la théorie économique, la participation peut enfin être un moyen efficace d'amélioration des politiques publiques dans un contexte d'information imparfaite et de rationalité limitée. C'est une façon de réduire l'asymétrie d'information entre l'élu et l'électeur. Le fait que le dispositif à évaluer utilise des instruments d'incitation différenciés, rassemble de multiples institutions et acteurs, de nombreux fonds et maîtres d'ouvrage et/ou mette en jeu des échelles territoriales diversifiées, renforce l'intérêt d'utiliser une telle démarche.

Le Conseil général de l'Essonne a mis en place un observatoire permanent des engagements de l'agenda 21 départemental qui constitue une démarche remarquable en matière d'évaluation participative.

L'observatoire participatif des engagements du Conseil général de l'Essonne

L'Observatoire participatif des engagements (OPE) est chargé depuis 2003 d'assurer le suivi et l'évaluation de l'Agenda 21 départemental.

Il est composé d'Essonniens volontaires et produit chaque année un rapport d'appréciation citoyenne sur sa mise en œuvre, étayé d'arguments soigneusement élaborés.

Il compte à ce jour plus de 400 essonniens dont plus d'une centaine a signé la "Charte d'intentions partagées pour un développement durable et solidaire en Essonne".

⁶⁷ MONNIER, Eric : Évaluation de l'action des pouvoirs publics, Economica, 1992

Il organise son travail en 4 groupes, correspondant aux 4 orientations de l'Agenda 21 :

- 1. Développer une citoyenneté garante du développement durable ;**
- 2. Mieux vivre ensemble dans une société plus sûre et solidaire ;**
- 3. Promouvoir un développement raisonné pour être durable ;**
- 4. Valoriser notre patrimoine commun pour les générations futures.**

L'Observatoire a tenu sa réunion de lancement le 4 décembre 2003 et a fonctionné durant l'année 2004 sur un mode expérimental. Il a désigné ses premiers rapporteurs en février 2004. Depuis, l'Observatoire se réunit 2 à 3 fois par an en séance plénière.

Ses groupes organisent librement leur travail, échangent sur les engagements, rencontrent des représentants de l'administration, des élus ou des institutions partenaires. Chaque début d'année, sur la base du travail accompli, les groupes rédigent leur rapport d'appréciation de la mise en œuvre de l'Agenda 21 et le présentent devant les élus du département en Assemblée départementale.

L'expérience menée en Essonne autour de l'évaluation participative des engagements de la collectivité en matière de développement durable s'avère innovante à bien des égards :

- par le fait qu'elle repose sur des engagements affichés du politique ;
- par l'autonomie accordée aux participants pour conduire leur mission ;
- par son degré d'ouverture en terme de participation (tout citoyen du département pouvait et peut participer) ;
- par le spectre très large de l'examen démocratique proposé : le développement durable.

**Contacts : Emelyne BIGOT, Chargée de mission pour l'OPE, ebigot@cq91.fr
observatoire@cq91.fr, tel : 01 60 91 26 07**

Le Conseil général du Val-de-Marne a décidé de se lancer fin 2007 dans une démarche inédite d'évaluation participative de dispositifs participatifs : les conseils de crèche.

Une évaluation participative innovante : l'expérience val-de-marnaise d'évaluation des conseils de crèche

Contexte

Le Conseil général impulse depuis 40 ans une politique volontariste en matière de modes d'accueil de la petite enfance qui se caractérise par l'apport d'une aide financière aux villes et aux porteurs de projet et par la gestion directe de 76 crèches collectives offrant 4.300 places sur 33 communes.

Une charte départementale pour l'accueil du jeune enfant, adoptée en 1999, précise les principes et les orientations retenus pour assurer une réelle qualité d'accueil des enfants et de leurs familles. C'est dans ce document que figure également le fondement des conseils de crèches mis en place en 2000. Ce dispositif de participation des parents s'inscrit plus largement dans le choix fort du Conseil général du Val-de-Marne de développer la démocratie participative à travers différentes approches et dans différents secteurs des politiques départementales. 25 conseils de crèche, organisés par canton ou par commune, rassemblent ainsi environ 200 parents titulaires qui, à côté des élus, de l'encadrement et des représentants du personnel, peuvent participer à la vie des établissements et à leurs évolutions.

Les objectifs de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation consiste à évaluer les conseils de crèches de manière large, en visant trois finalités prioritaires :

- apprécier la pertinence du dispositif et identifier si et en quoi les conseils de crèche répondent de façon satisfaisante aux attentes des parents ;
- mesurer l'adéquation entre les objectifs visés pour les conseils de crèche et les résultats obtenus et, plus globalement, l'impact de ces derniers ;
- identifier l'adéquation entre les objectifs et les moyens.

Cette évaluation a vocation à améliorer la connaissance des mécanismes d'action des conseils de crèche et à proposer des améliorations concrètes et réalisables, permettant de mieux atteindre les objectifs fixés dans la charte de 1999 et de mieux répondre aux attentes des parents.

Une évaluation participative

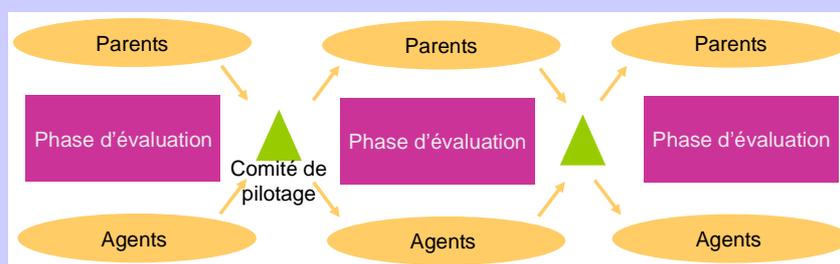
Réaliser une évaluation participative des conseils de crèches⁶⁸ qui sont eux-mêmes des dispositifs participatifs réside dans la volonté de la Collectivité d'engager une dynamique de mobilisation et de changement par l'implication des parties prenantes dans les ajustements à mettre en place.

En matière d'organisation, il a été décidé de créer un comité de pilotage participatif qui présente la particularité d'inclure les parties prenantes, soit cinq parents élus ou non aux conseils de crèche. Le comité se compose également de trois conseillers généraux dont la conseillère générale à la Petite enfance qui préside le comité de pilotage, un élu municipal, la directrice des crèches, deux responsables de groupement de crèche, un représentant de la direction de la PMI, quatre représentants du personnel de la crèche (une éducatrice jeunes enfants, une cuisinière et deux directrices). Ce comité a été constitué sur appel à volontariat puis critères de diversité de genre, géographique, d'ancienneté à participer aux conseils de crèche, de pluralité politique (des villes des crèches

⁶⁸L'évaluation est conduite par un consultant spécialisé, François MOUTERDE (francois@mouterde.com)

représentées et des élus présents) de façon à favoriser la plus grande expression des points de vu. Le rôle de ce comité de pilotage est de valider le champ de l'évaluation et les questions évaluatives, puis l'analyse des données collectées ainsi que les préconisations formulées en s'assurant que l'avis de l'ensemble des parties prenantes soit bien pris en compte. Les décisions de mise en oeuvre appartiennent ensuite à l'exécutif départemental. A noter que le rôle du comité a bien été bien précisé dès le départ.

D'autre part, un dispositif en miroir a été mis en place afin de permettre aux membres parents et agents du comité de pilotage de bénéficier de l'avis du reste des parents et agents avant toute réunion de ce dernier, puis de diffuser à leur égard les informations relatives aux observations faites ou décisions prises lors de ces réunions ; le schéma ci-dessous résume cette démarche :



Ce dispositif miroir a paru intéressant dans la mesure où les parents élus aux conseils de crèches font état de la difficulté de recueillir l'avis des autres parents et de leur restituer la teneur des débats. Le dispositif miroir donne finalement des "outils" aux parents élus qu'ils vont mettre en oeuvre au sein du comité de pilotage. L'enjeu réside dans la pérennisation de ces outils pour les futurs parents élus aux conseils de crèches. Parmi les outils permettant le recueil de l'information, l'évaluateur a eu recours à l'analyse documentaire, à des entretiens avec les élus et responsables départementaux, avec les directrices de crèches, à un questionnaire en ligne pour les parents non élus dans les conseils de crèche, à des entretiens téléphoniques avec un échantillon de parents élus aux conseils de crèches et des focus groups d'agents des crèches.

Concernant les outils permettant l'analyse intégrée des premières conclusions et la formation du jugement d'évaluation, le cabinet a prévu d'organiser des tables rondes sur trois sites départementaux différents, mettant en dialogue l'ensemble des parties prenantes des conseils de crèches. Ces réunions rassemblant 15 à 20 personnes maximum permettront aux participants de prendre connaissance des conclusions provisoires de la première phase, de réagir et d'enrichir ces éléments et de réfléchir à des évolutions souhaitables, ainsi qu'aux conditions de leur faisabilité. Il a enfin été prévu une comparaison avec d'autres dispositifs de représentation d'usagers en mettant en perspective les constats et conclusions effectués sur les conseils de crèches.

Contact : Béatrice DUHEN, Directrice des crèches, beatrice.duhen@cq94.fr, Nora Zaiti, Assistante chargée des conseils de crèche, nora.zaiti@cq94.fr, Sophie LARGEAU, Chef de projet Démocratie participative, Délégation Générale Citoyenneté et Développement durable, Conseil général du Val-de-Marne, democratie.participative@cq94.fr, 01 56 73 89 93

Les collectivités locales commencent à saisir l'opportunité d'associer les usagers ou les parties intéressées au processus évaluatif en puisant dans la multitude d'outils existants en fonction du processus évaluatif. L'essor des démarches qualité a également été l'occasion de diffuser des méthodes et des outils favorisant la participation des usagers et des personnels dans les collectivités.

2.3. En quoi les démarches qualité peuvent faciliter la diffusion d'une culture de la participation dans les collectivités territoriales ?

La mise en œuvre des démarches qualité implique d'écouter les besoins et les attentes des parties intéressées. Dans son rapport, Yves CANNAC⁶⁹ définit la qualité d'une prestation de service, privée ou publique, payante ou gratuite, "comme son aptitude à répondre aux besoins qu'elle est destinée à satisfaire". Pour l'auteur du rapport, " il est dans la logique même de la démarche qualité de chercher à faire des usagers non pas simplement des consommateurs passifs, mais dans toute la mesure du possible des partenaires actifs : cela ne peut que fortifier la vitalité démocratique".

Le référentiel européen de la qualité des services publics, dénommé CAF (pour Common Assessment Framework, traduit en français, pour conserver le même sigle, par Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques), dans sa version 2006, aborde la question de la participation, ou tout au moins du retour d'informations nécessaires pour une bonne connaissance de parties prenantes.

Ainsi, dans le critère n°2 : « Stratégie et planification », il est rappelé que la stratégie et la planification s'inscrivent dans le cycle PDCA (« Plan, Do, Check, Act ») et qu'elles consistent d'abord à collecter des informations sur les besoins présents et futurs des parties prenantes.

Selon le critère n°5 : « Gestion des processus », il est essentiel d'élaborer et de fournir des produits et des services orientés vers les citoyens/clients, notamment en les associant à la conception et à l'amélioration des produits et des services (par exemple par le biais d'enquêtes, de groupes de discussion ou de sondages).

Enfin dans le critère n°6 : « Résultats auprès des citoyens/clients », les résultats obtenus par l'organisation doivent être pris en compte dans ses efforts pour satisfaire les besoins et les attentes des citoyens/clients à travers notamment l'importance de l'implication des parties prenantes dans la conception et la fourniture des services et produits et/ou dans la conception des processus de décision.

⁶⁹ CANNAC, Yves : Rapport sur « La qualité des services publics », Paris, La Documentation française, 212 p, Juin 2004 <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000357/0000.pdf>

Benjamin MERAKCHI⁷⁰ a récemment montré comment la technique du panel de citoyens est un dispositif efficace de participation, notamment pour toutes les questions liées à l'environnement et au développement durable. Si l'évaluation pluraliste reste encore difficile, pourquoi alors ne pas utiliser des dispositifs comme les panels d'usagers comme un outil de pilotage des services publics locaux ? Dans un contexte global de recherche de la performance des organisations publiques et considérant que la conformité aux lois et aux règlements n'est plus le seul critère de bonne gestion, les collectivités territoriales commencent en effet à envisager l'évaluation comme un outil de pilotage des services publics. L'évaluation apporte des informations qui permettent d'améliorer la gestion des services publics. De plus, elle peut contribuer à un rééquilibrage des rôles et des pouvoirs entre les fonctions électives, gestionnaires et contributives. Le décideur politique peut ainsi mieux connaître son administration, le cadre administratif mieux gérer ses services, l'administré mieux comprendre les choix adoptés.

Les implications méthodologiques d'un mode émergent d'évaluation des services publics locaux : le panel d'usagers.

Alors que les panels constituent une part importante des études mesurant la qualité des services, ils sont quasiment absents du secteur public (seule une commune y recourt à l'heure actuelle).

Les panels sont des échantillons permanents de ménages ou d'individus représentatifs de la population qui sont interrogés régulièrement sur leurs comportements ou leurs opinions. La technique du panel s'oppose à l'enquête ponctuelle dans laquelle on interroge, une fois et une seule, un échantillon d'individus et qui ne donne qu'une photographie des usagers à un moment donné. Cette technique s'oppose surtout à la succession d'enquêtes réalisées sur des échantillons indépendants (ou enquêtes périodiques), qui permet d'obtenir une mesure des évolutions, mais seulement au niveau agrégé, alors que le panel permet de suivre l'évolution dans le temps des comportements individuels. Ils permettent ainsi de réaliser des études de fidélité, de suivre les modes de consommation, ou de suivre les réactions des usagers face à un nouveau service ou la modification d'un service existant.

L'objectif assigné à un panel est la compréhension de l'utilisateur et non la mesure des performances à un instant précis. Un panel permet d'appréhender finement les attentes des usagers envers les services publics locaux par la multiplicité des modes de collecte des données (enquêtes postales, Internet, phoning, focus group, entretiens...) ainsi que la nature des questions posées. Cependant, les questions ne portent pas sur la pertinence des politiques menées mais sur la qualité du service. Ainsi, la finalité du panel n'est pas l'évaluation des politiques publiques, au sens où l'objectif n'est pas de fournir de jugement sur la pertinence de telle ou telle politique menée. Mais le panel peut y conduire, car les informations produites peuvent être agrégées dans une analyse évaluative.

⁷⁰ MERAKCHI, Benjamin : De la R.C.B. au R.C.B. - Rapport de stage, Université de Nancy, (pour le compte de l'ADF), octobre 2007

Un instrument de mesure de la qualité perçue a ainsi été développé : le modèle SERVQUAL. Il permet d'envisager 5 dimensions à la mesure de la qualité :

1. Les éléments tangibles : tels que les installations physiques, les équipements et l'apparence du personnel.
2. La fiabilité : fait référence à la capacité à réaliser le service promis en toute confiance et de manière précise.
3. La serviabilité : correspond à la bonne volonté du personnel pour répondre aux consommateurs et offrir un service prompt.
4. L'assurance : renvoie à la compétence et à la courtoisie des employés ainsi qu'à leur capacité à inspirer confiance.
5. L'empathie : suppose la prise en considération et l'attention individualisée que l'organisation accorde à ses consommateurs.

Une autre approche envisage la performance publique en terme de satisfaction et de justice perçue. Souhaitant conceptualiser et mesurer la qualité perçue d'un service public, elle adjoint au modèle SERVQUAL (appelé modèle client) un modèle « légal » qui tient compte des spécificités de l'action publique. Ainsi 4 principes constituent le modèle légal de la qualité des services publics :

1. L'égalité des traitements : les usagers placés dans une situation similaire doivent être traités de la même manière.
2. La participation : la prise en considération de l'opinion des usagers, ou de leurs représentants, pour la définition de l'offre de service.
3. La gestion des réclamations : la mise à disposition d'un processus de réclamation et la prise en considération de cette réclamation.
4. La transparence : les informations fournies aux usagers sur les actions du service public en général et sur le traitement de leur demande en particulier.

L'analyse des 2 modèles (client et légal) pour mesurer la qualité des services publics constitue le modèle QSP (Qualité des Services Publics). Selon les auteurs, la technique du panel organiserait une double participation à l'évaluation :

Une participation interne.

Cette démarche trouve son sens dans la remise en cause des enquêtes « clés en main » où un institut a la charge de construire le questionnaire, de définir les critères d'échantillonnage et de livrer des résultats « définitifs » et en ce sens « évaluatifs »... La technique présentée ici suppose des rencontres régulières entre les enquêteurs et les responsables afin de contextualiser un modèle de questionnaire dans les logiques et les problèmes que rencontrent les gestionnaires. Il s'agit également de discuter ensemble des critères d'échantillonnage, manière concrète d'amener les responsables à réfléchir à l'identité et aux comportements des usagers. Enfin, la répétition des enquêtes invite les responsables à ne pas se contenter d'un constat, mais à chercher plus finement les déterminants d'un certain niveau de satisfaction et à trouver comment le modifier.

Une participation externe

Dans la mesure où un échantillon représentatif (et évolutif) d'usagers est invité régulièrement à exprimer sa perception des services délivrés par la collectivité, l'organisation de cette participation continue vise à limiter le caractère « extraordinaire » de l'évaluation. Ce faisant elle limite un surinvestissement émotionnel des répondants qui n'ont pas l'impression que « c'est cette fois ou jamais » que leur parole comptera. Ensuite, elle fait de l'évaluation participative une pratique discrète parce que banale évitant les critiques de théâtralisation de la décision publique dont font l'objet aujourd'hui les procédures participatives.

Source : *Marcel Guenoun (Marcel.guenoun@univ-cezanne.fr) et Kiane Goudarzi (Kiane.goudarzi@iae-aix.com), dans « Aspects méthodologiques de l'évaluation de la qualité des services publics locaux : le cas du panel d'usagers »*

Les démarches d'évaluation participatives sont essentielles pour dynamiser le processus démocratique et pour garantir que soient prises en compte la pluralité des points de vue dans la conception puis les adaptations éventuelles des actions publiques.

Si les exemples de ce type de dispositifs sont nombreux à l'étranger, ils restent excessivement rares en France, certainement en raison de l'attachement de nombre d'élus à une conception stricte de la démocratie représentative, qui exclurait toute forme de démocratie directe. Une autre raison est que l'évaluation participative pourrait être considérée comme lourde, coûteuse et subtile à manœuvrer.

En tentant d'être pragmatique, il semble que la mise en œuvre de démarches qualité concernant les services publics locaux pourrait permettre de faciliter la diffusion de la culture de la participation. En effet, ces démarches mettent en valeur l'importance du retour d'informations des citoyens/clients dans les processus d'amélioration continue de la qualité des services et donc la participation des parties prenantes, notamment des usagers.

La prise en compte du développement durable dans les politiques publiques s'appuie d'ailleurs tant sur certains principes issus des démarches qualité tels que par exemple le principe de l'amélioration continue que sur l'intégration des parties prenantes dans la conduite de l'action publique.

L'évaluation des politiques publiques sous l'angle du développement durable présente à cet effet le caractère novateur et fédérateur de mettre à la disposition des élus l'ensemble des outils et méthodes issus des démarches qualité et de mesure de la performance au sens large en s'appuyant sur la participation des parties prenantes.

TROISIEME PARTIE
« PDCA 3 » : Politique Durable : Consolidation, Anticipation
LE DEVELOPPEMENT DURABLE

3. Évaluer l'action publique sous l'angle du développement durable.

Les premières démarches d'évaluation au regard du développement durable sont très récentes (les premières initiatives datent des années 90) et sont encore pour la plupart au stade de l'expérimentation.

3.1. Évaluation, développement durable et territoire : de quoi parle-t-on ?

3.1.1. Qu'est ce que le développement durable et quels sont ses bénéfices pour l'action publique ?

La notion a été précisée en 1987 dans le rapport de la Commission Brundtland des Nations unies, qui définit le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins ».

La Commission Mondiale du développement durable a proposé en 1988 une définition qui demeure très actuelle : "**Le développement durable permet de promouvoir, par l'action collective et dans la durée, un développement économique, environnemental et social, centré sur l'intérêt, les potentiels et les besoins des populations actuelles (à commencer par les plus démunies), et garantissant la préservation des ressources et le devenir des générations futures**".

La notion de développement durable s'est peu à peu imposée et a reçu une première concrétisation lors du premier Sommet de la planète Terre, Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), à Rio de Janeiro en 1992.

Le développement durable est désormais inscrit au rang des grandes priorités européennes. La nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, adoptée au Conseil européen les 15 et 16 juin 2006, rappelle la nécessité de « promouvoir la cohérence entre les actions menées aux niveaux local, régional, national et mondial afin d'augmenter leur contribution au développement durable ».

Conformément à la Convention européenne d'Aarhus, intégrée dans le droit national français par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002, les autorités publiques, qu'elles soient nationales, régionales ou d'un autre niveau, sont tenues de garantir les droits d'accès à l'information sur l'environnement des citoyens.

En France, la notion de développement durable se retrouve dans un intitulé ministériel avec le Ministère de l'écologie et du Développement Durable (MEDD) en 2002. Le 1er mars 2005, la Charte de l'environnement, élaborée en 2004, est intégrée dans la Constitution. Avec cette révision constitutionnelle, la Charte de l'environnement est adossée à la Constitution, c'est-à-dire qu'elle est placée à sa suite comme la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946.

La Charte introduit de nouveaux principes que devront respecter les lois. De même, les politiques publiques doivent désormais promouvoir un développement durable et pas seulement veiller à protéger l'environnement.

La France est dotée d'une Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) depuis 2003 et a mis en place un Conseil national du Développement Durable (CNDD), où les collectivités sont représentées.

Dans son chapitre 28, la déclaration de Rio incite les collectivités à élaborer des « Agendas 21 locaux », en y impliquant fortement les habitants, l'ensemble des acteurs locaux et les entreprises. La démarche, fondée sur un diagnostic concerté, va permettre de concevoir un projet stratégique.

Loin de se limiter à un système de management environnemental, l'Agenda 21 constitue un programme politique à part entière. Selon le site portail des agendas 21 animé par le Comité français pour l'environnement et le développement durable⁷¹ (<http://www.agenda21.fr>), l'agenda 21 "engage les acteurs d'un territoire à se projeter dans l'avenir à identifier les défis et à définir les grandes orientations de progrès. La plupart des Agendas 21 font référence aux principes de responsabilité et de précaution".

L'Agenda 21 doit faire l'objet d'une évaluation et d'un retour d'information auprès des citoyens, indispensables pour l'efficacité et la légitimité de la démarche. Pour remplir son rôle démocratique, l'évaluation doit être accessible au plus grand nombre. Elle peut notamment s'appuyer sur des indicateurs agrégés, du type empreinte écologique ou indices de développement humain."

Les instruments de contractualisation entre les collectivités et l'État (contrats de projet Etat-Région...), et entre les collectivités et l'Europe (Fonds Européens), sont amenés à prendre en compte de plus en plus systématiquement les principes du développement durable. L'Agenda 21 local est un cadre privilégié de conception et de mise en cohérence et de valorisation des projets locaux dans cette perspective.

⁷¹ <http://www.comite21.org/>

L'octroi des aides et financements publics des collectivités, afin d'être cohérent avec les exigences internationales et nationales, se fonde également de manière croissante sur des critères d'«éco-socio-conditionnalité » ou de « durable-conditionnalité ». De tels critères peuvent également être appliqués par les collectivités à leurs propres projets, afin d'établir des choix et des priorités dans leur action, et afin d'orienter l'action de leurs partenaires vers une prise en compte accrue des enjeux du développement durable.

Notons également que les premières conclusions du Grenelle de l'Environnement rendues publiques le 24 octobre 2007⁷² prévoient « l'ajout d'un titre environnemental à la LOLF (indicateurs de suivi, régime de fiscalité écologique, etc...) » « et la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les indicateurs de la LOLF ».

Quels bénéfices à la prise en compte du DD pour les collectivités ?

La prise en compte du développement durable par les collectivités dans leur organisation, leur fonctionnement, leurs politiques, leurs instruments, renvoie à de nombreux bénéfices, dont ceux de :

- **Répondre aux préoccupations et aux attentes de leurs différents partenaires, des citoyens et de la diversité des composantes du corps social**

Prendre en compte des préoccupations des partenaires n'a plus vocation à rester le seul apanage des entreprises et peut s'appliquer largement aux collectivités publiques. La mise en œuvre de la RSE (Responsabilité Sociétale de l'Entreprise) pousse à la modification des relations entre l'entreprise et ses parties prenantes / parties intéressées. Un nombre croissant de sociétés soumettent désormais à la validation de tiers les données sur le développement durable afin d'attester de la fiabilité des informations rendues publiques et d'offrir des sources de références objectivées. D'autres font appel à des dispositifs originaux dont le SD21000 de l'AFNOR afin d'identifier systématiquement leurs parties intéressées et leurs enjeux dans une approche normalisée.

Parties prenantes, parties intéressées : de la RSE (Responsabilité Sociétale de l'Entreprise) à la prise en compte élargie des acteurs par toutes les organisations, dans le cadre du développement durable

Théorie des parties prenantes et Responsabilité Sociétale de l'Entreprise

« **Parties prenantes** » et « **Parties intéressées** » sont souvent tenues pour synonymes. La théorie des parties prenantes est un courant majeur de la pensée managériale depuis les travaux de FREEMAN, dans les années 80. Une partie prenante ou partie intéressée est, pour FREEMAN, « tout groupe ou individu qui peut influencer ou être influencer par la réalisation d'objectifs de la firme ».

⁷² www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/tables_rondes_web.pdf

Le terme d'origine, "stakeholder", est un jeu de mots sur la notion de *Stockholder* (les actionnaires). Traduit par **partie prenante** ou partie intéressée, il désigne « un acteur porteur d'enjeux ». Les différences de traduction, au-delà des subtilités linguistiques, viennent des différences de cultures : les sciences de gestion préfèrent le terme de "parties prenantes", tandis que les sciences de l'environnement utilisent plutôt celui de "parties intéressées", à la connotation plus large.

La théorie des parties prenantes vise à étendre la responsabilité des dirigeants à la gestion des relations avec l'ensemble des parties directement ou indirectement concernées par l'activité de l'entreprise. Aujourd'hui, l'approche la plus courante du développement durable dans les milieux d'affaires se réfère à cette théorie (DELCHET, 2006)⁷³. Dans cette perspective, « la responsabilité de l'entreprise n'est pas universelle ; elle est contingente et relative et s'exerce en fonction des parties prenantes identifiées par l'entreprise comme importantes. L'enjeu est alors de sélectionner les parties prenantes importantes pour l'entreprise, d'identifier leurs attentes, de définir les engagements à leur égard et de mettre en oeuvre les moyens pour y répondre » (DUPUIS, 2006)⁷⁴.

La mise en pratique de la théorie des parties prenantes débouche, pour l'organisation, sur une obligation de rendre compte à toutes ses parties prenantes ; et sur une communication et un dialogue en double sens afin de trouver une compréhension commune entre les situations, les principes et les comportements.

Développement durable et prise en compte des parties intéressées

Le guide SD21000 de l'AFNOR⁷⁵ donne cette définition large : une **partie intéressée** est un « individu ou groupe, pouvant affecter ou être affecté, directement ou indirectement, dans le court terme comme dans le long terme, par les stratégies, les actions, les messages (et leurs conséquences), que l'entreprise met en oeuvre pour atteindre ses objectifs ».

Pour Christian BRODHAG, les *parties intéressées* incluent les acteurs faibles ou absents, qui ne sont pas en capacité de faire valoir leurs intérêts. Il s'agit notamment des individus ou groupes sociaux exclus ou faibles, des habitants des pays en voie de développement, et des générations futures (par définition incapables de faire valoir leurs attentes...)⁷⁶.

⁷³ DELCHET, Karen : La prise en compte du développement durable par les entreprises, entre stratégies et normalisation. Étude de la mise en oeuvre des recommandations du guide Afnor SD21000 au sein d'un échantillon de PME françaises », thèse de doctorat EMSE/CapAFNOR, 2006.

<http://www.agora21.org/entreprise/these8.html>

⁷⁴ DUPUIS, Jean-Claude : Les insuffisances de l'analyse de la notion de responsabilité sociétale de l'entreprise comme traduction de l'incomplétude de l'approche contractuelle de la firme », GEMO, Electronic Working Paper Series n° 2006-04.

⁷⁵ AFNOR : SD21000 développement durable – responsabilité sociétale des entreprises, guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise », FDX 30-021, AFNOR, mai 2003.

⁷⁶ BRODHAG, Christian : Développement durable et partenariat, 3 mai 2002, www.agora21.org
<http://www.agora21.org/articles/brodhag02a.htm>

Karen DELCHET a récemment montré que la prise en compte des attentes des parties intéressées était une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour intégrer le développement durable dans les stratégies et le management des entreprises. Ceci correspond à la position française défendue au niveau international dans le cadre de l'ISO : certains enjeux de développement durable ne sont pas portés ou exprimés par les parties intéressées, mais doivent être considérés pour préserver l'intérêt général et celui des générations futures. Le développement durable implique donc la prise en compte élargie des intérêts d'acteurs présents ou absents et capables ou non d'être entendus dans la prise de décision (il va au-delà des préoccupations de la RSE).

Dans le cadre de nos travaux sur les collectivités⁷⁷, nous avons proposé cette précision de vocabulaire : les collectivités, comme les entreprises, sont en relation avec de multiples acteurs qui sont *parties prenantes* à leurs décisions et leurs projets (c'est à dire qu'ils agissent avec, ou sont consultés, ou se font entendre, par la collectivité)⁷⁸. Mais les collectivités, garantes de l'intérêt général et d'un développement durable, doivent considérer dans leurs décisions et leurs projets, les intérêts de l'ensemble des *parties intéressées*. Le cercle des *parties intéressées*, définies plus haut, est plus large que celui des acteurs et des *parties prenantes* que connaît ou avec qui est en relation la collectivité.

Dans les processus participatifs par exemple, le développement durable nécessite que *les parties prenantes* au débat ou à un projet (associations, entreprises, citoyens...) aux côtés des collectivités, prennent en compte les intérêts des parties intéressées : ce qui modifie le débat, et caractérise une approche à la jonction des intérêts locaux et globaux, de court et de long terme...

Contact : Adrien PONROUCH, Doctorant à l'École des Mines de Saint-Étienne, Thèse à soutenir (financée par l'ADEME et accueillie par le MEDAD) : "Mise en oeuvre du développement durable par les collectivités locales, Agendas 21 Locaux : évaluation et adaptation du SD 21000"

- **Être exemplaires vis-à-vis des partenaires (prestataires et délégataires, entreprises, autres administrations...), afin de pouvoir faire levier sur leur action et d'assurer la prise en compte collective de l'intérêt général à court et long terme**
- **Augmenter la pertinence, l'efficacité, la qualité, la performance de leurs politiques et de leurs projets**
- **Anticiper les exigences, les critiques, les conflits et leur coût économique et social**
- **Avoir une approche intégrée de leurs projets et de leurs coûts et bénéfices globaux**

⁷⁷ PONROUCH, Adrien thèse à paraître : "Mise en oeuvre du développement durable par les collectivités locales, Agendas 21 Locaux : évaluation et adaptation du SD 21000".

⁷⁸ Ainsi, une *partie prenante* est à nos yeux un acteur qui est actif vis-à-vis de ses intérêts, d'une décision ou d'un projet, à un moment donné, d'une manière ou d'une autre : ce qui n'est pas nécessairement le cas d'une *partie intéressée*.

- **Développer et assurer à long terme une attractivité équilibrée de leur territoire**
- **Valoriser leur projet politique, lui donner une plus grande cohérence locale, assurer son articulation avec les territoires voisins et des autres niveaux**
- **Améliorer la gouvernance locale et territoriale dans une perspective de partenariat et de mutualisation des problématiques et des moyens**

3.1.2. Que recouvre l'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable ?

Dans le cadre de la préparation du Grenelle de l'Environnement, le Centre d'analyse stratégique (CAS) a apporté en juillet 2007 une contribution⁷⁹ sur l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable en proposant la définition suivante : *"Évaluer les politiques publiques au regard du développement durable revient [ainsi] à apprécier dans quelle mesure l'action publique [considérée] intègre des préoccupations de long terme, prend en compte et influence avec efficacité tout en optimisant les coûts les dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que leurs interfaces sans omettre l'aspect participatif."*

L'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable, qui a vocation à s'appliquer à tout type de politique, est à distinguer de l'évaluation des politiques de développement durable dont le champ est plus restreint. De même, l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ne se confond pas non plus avec l'évaluation environnementale."

Cette définition appelle la remarque suivante : l'évaluation de l'action publique sous le prisme du développement durable intègre les deux approches de l'évaluation présentées dans les premières parties de ce guide : l'évaluation visant à apprécier l'efficacité et l'efficacité des actions publiques et l'évaluation participative.

L'OCDE a récemment analysé les pratiques d'analyse et d'évaluation mises en œuvre par les pays de l'OCDE sous l'angle de la durabilité⁸⁰ à partir de l'examen de leurs stratégies nationales de développement durable. La Suisse utilise par exemple un nouvel outil d'évaluation stratégique de la durabilité dans ses procédures de planification, afin d'examiner les articulations avec le développement durable et les incidences globales des politiques et actions envisageables.

⁷⁹ (http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/GRENELLE_Evaluation_politiques_publicques.pdf)

⁸⁰ Stratégies nationales de développement durable : bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE, OCDE (<http://www.oecd.org/dataoecd/58/39/36655852.pdf>)

De la même manière, au Royaume-Uni, tous les ministères du gouvernement central sont tenus, dans le cadre de l'évaluation de la réglementation, d'évaluer les répercussions des politiques sous l'angle de la durabilité.

Au niveau local, l'évaluation des politiques publiques sous l'angle du développement durable revient à apprécier la prise en compte dans les stratégies et les politiques locales du développement durable dans l'ensemble de ses dimensions.

Le Cadre de Référence national pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux élaboré par le MEDAD avec l'ensemble des acteurs du développement durable fait, de l'évaluation un des cinq éléments de démarche d'un projet de développement durable (aux côtés de : la stratégie d'amélioration ; la participation ; l'organisation du pilotage et la transversalité). Il rappelle expressément que "modifier les pratiques, les comportements, les modes de production et de consommation sont les conditions d'un développement durable. [...] et c'est précisément l'un des but de l'évaluation que d'explicitier ces changements, d'en mesurer l'ampleur et d'apporter les éléments nécessaires à leur appréciation. »

L'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable peut remplir des fonctions très variées :

- **Mieux comprendre le territoire et l'action publique territoriale,**
- **Mesurer la performance et la « durabilité » des actions, d'un programme ou d'un territoire,**
- **Mobiliser les acteurs du territoire dans le projet,**
- **Repérer les effets de l'action politique (impacts et résultats des actions menées sur la population ou sur le territoire).**

Directeur du Centre de prospective et de Veille Scientifique du Ministère de l'Équipement, Jacques THEYS rappelle quelles peuvent être les fonctions de l'évaluation sous l'angle du développement durable :

- l'évaluation comme un outil de suivi d'une stratégie
- l'évaluation (indicateurs, etc.) comme outil de dialogue et mobilisation des acteurs
- l'évaluation comme outil de positionnement (par rapport aux autres : cela concerne la question de référentiel, de positionnement des territoires et leurs contradictions)
- l'évaluation comme outil de diagnostic (savoir si on est ou pas dans des politiques contribuant de manière concrète et effective à un développement durable)

A noter que l'évaluation présente un enjeu managérial puissant dans la mesure où si elle doit mobiliser les acteurs locaux et en cela respecter un principe essentiel du développement durable, elle a aussi vocation à mobiliser les services de la collectivité et à constituer un outil de management interne mobilisateur.

En outre, l'évaluation demeure un outil indispensable d'aide à la décision (par la hiérarchisation des priorités notamment) et de facilitation de la compréhension collective des enjeux du développement durable.

En novembre 1996, un groupe international de spécialistes de l'évaluation et de chercheurs des cinq continents s'est réuni au Centre d'études et de conférences de la Fondation Rockefeller à Bellagio, en Italie, pour faire le point sur le chemin parcouru et la synthèse des leçons à tirer des examens pratiques en cours. C'est ainsi qu'ont été établis et adoptés à l'unanimité les principes dits de Bellagio⁸¹ qui traitent de quatre aspects de l'évaluation des progrès en faveur du développement durable (la formulation d'objectifs clairs, le contenu de l'évaluation, les d'objectifs clés de l'évaluation et le besoin de prévoir des capacités d'évaluation permanentes).

Enfin, des conceptions moins normatives préconisent une autre appréhension du développement durable et par extension des rapports entre évaluation et développement durable.

L'évaluation au regard du développement durable, ... ou le défi de savoir construire et analyser la responsabilité partagée

"Le développement durable vise l'harmonie entre les humains ; et l'harmonie entre les humains et la nature."

COMMISSION MONDIALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE 1988

Aborder la question de l'évaluation au regard du développement durable relève, en France, d'une double gageure :

- D'une part, parce que la culture de la notation, plutôt que celle de l'analyse, nous a été inculquée dès notre plus jeune âge via notre cursus scolaire, et perdue à travers tous les systèmes normés diffusés au nom des "démarches qualité" ;
- D'autre part, car l'adoption des exigences de la durabilité rend obsolètes les cadres de références habituellement retenus pour évaluer, et notamment le sacro saint "regard neutre de l'auditeur extérieur" ou l'étalonnage des projets, des individus, des organisations ou des territoires selon une même grille de calcul et de suivi.

Car, si le développement durable correspond bien à :

- l'interpellation des logiques de croissance que les pays occidentaux ont adoptées à l'issue de la seconde guerre mondiale,
- la négociation de nouveaux modèles du vivre ensemble, au niveau local et au niveau global,
- l'apprentissage collectif de la gestion de l'incertitude (principe de précaution) et de la complexité,

... alors, il ne constitue rien de moins que le support d'un nouveau contrat de société !

Pour agir en développement durable, nous devons ainsi être en mesure de :

- Remettre les questions humaines et écologiques au cœur de notre projet collectif ;

⁸¹ http://www.iisd.org/measure/principles/progress/bellagio_full_fr.asp

- Nous rappeler que les solidarités et la responsabilité font société, et que la "diversité culturelle est le premier patrimoine de l'humanité" ;
- Renouveler notre rapport à l'économie (pour une économie plurielle et responsable, remise à sa juste place, c'est-à-dire au service de la "gestion de la maison /planète et de la communauté humaine") ;
- Modifier notre approche de l'expertise, ... les savoirs et le vécu devenant ici sources de connaissances d'égale valeur ;
- Inventer de nouvelles formes de gouvernance, au sein desquelles l'ensemble des parties prenantes puisse co-produire les supports de l'aide à la décision ;
- Partager les questionnements et les exigences, mais adapter les stratégies et l'action aux réalités, aux potentiels, aux difficultés, ... des organisations et des territoires concernés.

Dans ce contexte, empreint de questions vitales et nécessitant de savoir lier "gestion de l'urgence" et "mise en perspective à moyen et long terme dans un monde incertain", l'évaluation n'a de sens que si elle accompagne, que si elle facilite, la conduite de projet.

Dès lors, l'enjeu n'est pas tant de "comparer", "juger", "étalonner", mais bien plus "d'éclairer", "indiquer le chemin", "aider à orienter les choix".

Ce qu'il s'agit d'évaluer, ce n'est pas tant notre position dans un classement (intrinsèquement illégitime), mais bien notre capacité à améliorer dans le temps nos propres résultats et impacts en faveur du développement durable.

Pour toutes ces raisons, nous considérons au sein de l'Observatoire de la Décision Publique qu'il est indispensable :

- de privilégier les outils adaptés, plutôt que les supports normés,
- d'opter pour des indicateurs, et non pas des critères,
- de préférer les démarches évaluatives conçues pour et avec toutes les parties prenantes, et donc accessibles au plus grand nombre, aux dispositifs ciblant l'information d'une élite technique et/ou politique.

Cette posture volontariste détrône les auditeurs au profit des acteurs eux-mêmes, parie sur une exigence et une fiabilité des données fondées sur la pluralité des points de vue et des formes de connaissances, prône la transparence et la continuité dans le portage des actions.

Elle sous-tend, en fait, rien de moins que l'apprentissage d'un nouveau rapport à la responsabilité individuelle et collective, l'affirmation du retour partagé au "politique", via l'invention d'une démocratie collaborative (au sein des organisations et des territoires), encore à dessiner.

Nantes, le 13 mars 2008

Contact : Hélène COMBE, Déléguée générale de l'Observatoire de la Décision Publique

D'une manière générale, il nous semble que plusieurs précautions méthodologiques sont à prendre en compte :

➤ **Distinguer le suivi et l'évaluation**

Le suivi comprend l'ensemble des opérations consistant à suivre et à contrôler un processus pour parvenir au résultat recherché, dans les meilleures conditions. De même que le contrôle, le suivi n'a pas de dimension stratégique.

L'enquête menée en 2007 par le cabinet Le cabinet ETD a réalisé en 2007 une enquête dispositifs d'évaluation de 28 agendas 21 de collectivités (communes, intercommunalités, Régions, Départements) reconnus par le MEDAD qui a mis en exergue une nette confusion entre le suivi et l'évaluation des agendas 21⁸².

- **Définir avec l'ensemble des acteurs locaux ce que l'on entend par évaluation (porter un jugement, décrire une situation, etc...) et préciser les questions évaluatives**
- **Construire des critères d'évaluation qui prennent en compte la spécificité de l'évaluation sous l'angle du développement durable**

La durabilité d'un projet ou d'un territoire ou encore la transversalité sont par exemple des critères essentiels à intégrer en plus des critères "classiques" tels que l'efficacité, l'efficience, la pertinence ou encore les effets.

D'ailleurs ces critères doivent être repositionnés au regard de ces spécificités.

Comment associer les citoyens au processus évaluatif ?

La participation est une exigence du développement durable qui se retrouve dans le cadre de l'évaluation. Mais la « participation » a une portée large et peut intervenir à différents niveaux.

Quel est le périmètre d'ouverture du processus d'évaluation à des acteurs extérieurs (ouverture du suivi de cibles précises à d'autres directions en interne, ouverture à des acteurs ciblés dont le concours est nécessaire pour atteindre des cibles territorialisées, ouverture à des représentants des acteurs socio-économiques et des citoyens...) ?

Quel est le niveau de participation (participation à la définition de projets circonscrits ou de politiques et de leurs cibles et finalités, position de contrôle démocratique a posteriori...) ?

Il est essentiel, au-delà des principes, de déterminer et de justifier les choix opérés sur ces questions essentielles (afin d'éviter des écueils récurrents : enlisement des débats, processus inadaptés, impossibilité de valider les décisions...) !

⁸² ETD (Entreprises, territoire et développement) : Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, 2007
http://www.projetdeterritoire.com/spip/article.php?id_article=2916

Que va-t-on faire de l'évaluation ?

Il est crucial de définir en amont quel usage et quelle diffusion seront faits de l'évaluation. L'évaluation a-t-elle vocation réinterroger la stratégie et/ou les pratiques ? A-t-elle réellement vocation à infléchir les choix politiques ?

Quel est l'objet de l'évaluation ?

Il est fondamental à cet effet de bien déterminer si l'on veut évaluer la stratégie globale de développement durable de la collectivité ou bien si l'on veut apprécier les politiques publiques sous l'angle du développement durable, évaluer l'Agenda 21, ou encore si l'on veut mesurer la performance du territoire en matière de développement durable.

La réponse à ces questions va conditionner le type d'outils à mobiliser.

3.2. La diversité des modes d'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable

Il existe différentes façons d'intégrer le développement durable dans l'action publique. Chaque type d'évaluation appelle des outils et des indicateurs distincts. Les différents outils et référentiels d'évaluation correspondent à des champs déterminés et remplissent des fonctions distinctes : avant d'envisager le déploiement d'un dispositif, il est crucial de déterminer ce que l'on veut évaluer, ce qu'évalue et ce que n'évalue pas un dispositif d'évaluation.

Très schématiquement, on peut concevoir l'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable à trois niveaux : l'évaluation des actions, projets et politiques publiques sous l'angle du développement durable, l'évaluation du projet stratégique de la collectivité, et l'évaluation du territoire sous l'angle du développement durable.

3.2.1. L'évaluation des actions, politiques et projets sous l'angle du développement durable

Les outils d'évaluation des politiques et des dispositifs de développement durable seront abordés à travers les grilles "développement durable" identifiées dans certaines collectivités, puis en évoquant la démarche du MEDAD d'élaboration d'un référentiel d'évaluation des stratégies et l'analyse des derniers travaux universitaires (mais néanmoins très pratiques) s'inspirant de l'adaptation de la méthodologie SD 21000 aux collectivités.

Plusieurs collectivités – engagées ou non dans des Agendas 21 – ont décidé d'évaluer leurs projets sur la base d'outils construits le plus souvent en interne, tels que des grilles d'évaluation multicritères fondées sur les principes et/ou les enjeux du développement durable.

Elles ont pour certaines élaboré des grilles d'analyse des projets encore appelées par les spécialistes "outils de questionnements et d'analyse des projets et politiques en matière de développement durable (OQADD)⁸³".

Ces grilles ont vocation à évaluer des projets dans le cadre d'appels d'offre, soit pour aider les porteurs de projet d'un territoire à mieux prendre en compte les critères du développement durable, soit pour rendre le concept plus facilement assimilable par les personnels. Les OQADD sont des « grilles de critères » qui ont but d'aider les porteurs de projets (ou de politiques) à prendre en compte le développement durable dans leur démarche. Elles peuvent servir de base à l'évaluation des projets sous l'angle du développement durable.

On peut citer les exemples de deux communautés urbaines qui ont engagé des démarches en la matière à des degrés d'avancement divers.

La démarche de la Communauté urbaine de Nantes est très récente. Dans le cadre de l'exercice de prospective de la programmation 2008-2013, la mission Développement durable a entamé un travail d'élaboration d'un outil d'aide à la décision souhaité par la Direction Générale. Cet outil doit permettre de hiérarchiser les projets à travers trois types d'indicateurs :

- Réversibilité ou degré d'engagement (financier, juridique et politique)
- Performance (technique, efficience et au regard du service aux usagers)
- Contribution au développement durable

Cet exercice a vocation à donner du sens à la programmation 2008-2013 toujours basée sur les axes stratégiques du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable).

Le Directeur général des services a missionné le groupe de suivi Agenda 21 pour mener une cotation des projets au regard du développement durable. Le groupe de suivi agenda 21 a élaboré une grille d'analyse de l'intégration du développement durable par les projets métropolitains.

Cette grille repose sur 5 axes (les 4 premiers axes sont ceux du projet de territoire) : Eco métropole, Métropole solidaire, Métropole dynamique, Métropole mobile et Gouvernance et modes de faire.

Pour chaque axe, sont déclinés quelques critères prioritaires permettant d'apprécier la prise en compte concrète dans les projets des différents piliers du développement durable. Les critères sont argumentés à travers des questions et recommandations.

La communauté urbaine de Lyon s'est également investie depuis plus longtemps sur cette question dans le cadre de l'élaboration de son Agenda 21.

⁸³ Selon la terminologie introduite par Aurélien BOUTAUD, qui reflète la diversité des formes et des finalités des outils rangés sous cet intitulé.

La grille de développement durable du Grand Lyon

A travers son agenda 21 adopté en le 17 mai 2005, la Communauté urbaine du Grand Lyon s'est engagée dans un processus de prise en compte du développement durable qui a visé dans un premier temps à co-construire une vision appropriée par les services en cohérence avec la politique de la Communauté urbaine. La révision de la plupart des documents tels que le Plan de déplacement urbain, le Programme local de l'habitat, le Plan local d'urbanisme ou le SCOT a été l'occasion d'intégrer les finalités et les principes du développement durable inscrits dans l'agenda 21.

L'agenda 21 vise essentiellement à une plus grande appropriation collective des enjeux du développement durable. L'Agenda 21 est réactualisé tous les 2 ans sur la base d'un bilan annuel. Un comité de suivi composé de quinze élus se réunit tous les 2 mois. Un conseil de développement représentant la société civile a été étroitement associé à l'élaboration de l'agenda 21.

En 2004, un groupe de correspondants développement durable regroupant l'ensemble des services de la collectivité a élaboré un guide interne du développement durable qui a été actualisé à plusieurs reprises. A la même période et afin de prendre en compte le développement durable dans les politiques et les projets engagés par la Communauté urbaine, le groupe de correspondant a élaboré une grille de questionnement et d'analyse dont l'objectif est d'accompagner les élus et les techniciens dans la prise en compte quotidienne du développement durable.

Élaborée en 2004, cette grille a été inscrite dans l'agenda 21 en 2005. Elle est structurée à partir de 5 principes d'actions (principes de solidarité, de précaution, de qualité environnementale et de réversibilité des choix, de participation citoyenne et de partenariat et de subsidiarité). Elle s'appuie sur 17 critères de développement durable répartis en 11 finalités de développement durable et 6 modes de faire distincts.

Les 17 critères constituent non seulement la base du questionnement sur la prise en compte du développement durable pour chaque projet mais également pour la suivi de la mise en œuvre du projet et son évaluation.

Cette grille a été réécrite en 2006 sur la base des retours d'expériences. Un module de formation des cadres a été mis en place en 2006 qui a abouti à la formation d'une centaine de cadres en 2007. Il est prévu de former également une centaine de cadres en 2008. Face à la nécessité de développer une "culture des choix" au sein de l'institution Grand Lyon et de consolider les outils existants, lors de l'actualisation de l'agenda 21, la grille de questionnement développement durable a été réinscrite dans l'agenda 21 2007-2009 à la demande du Comité de suivi politique Agenda 21 afin que cette dernière soit généralisée dans les démarches de projets.

Contact : Nadia MABILLE, chargée de mission Agenda 21 - Communauté urbaine du Grand Lyon,
nmabille@grandlyon.org

A l'occasion de la journée d'étude du 3 novembre 2005 à Lille "Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs" organisée par le Centre Ressource du Développement Durable du Nord – Pas de Calais (CERDD) et le réseau de recherche « Développement durable et territoires fragiles »⁸⁴, Aurélien BOUTAUD, auteur d'une thèse sur les outils d'évaluation des politiques publiques en matière de développement durable⁸⁵, rappelle que si "les OQADD sont des outils propices à transformer certaines pratiques (créer une vision et une culture commune, rassurer et « décomplexer » les acteurs face à cette problématique du développement durable, sensibiliser, informer, communiquer, etc.), ils présentent aussi certains inconvénients (subjectivité des évaluateurs, difficulté de trouver un équilibre entre universalité des thèmes à aborder et particularité des cas à traiter, passer du constat critique à l'action constructive, etc.)."

A cet égard, il précise que les OQADD ne peuvent avoir qu'un impact limité dans la mesure où ils n'infléchissent que rarement les logiques mêmes des orientations générales prises par les collectivités.

A noter que l'ADEME a conçu un guide de questionnement "développement durable" des projets (d'équipement, d'aménagement, de planification...). Applicable en amont ou dans les phases de formalisation successives du projet, il fait apparaître en quoi celui-ci s'inscrit dans une démarche de développement durable et ce qu'il apporte dans cette perspective. Il se présente comme une série de questions, proposées sous forme de grilles.

Les grilles permettent d'organiser l'investigation et guident dans la progression de l'analyse, en aidant à identifier les conséquences environnementales, économiques et sociales du projet et à retracer la manière dont ce projet est ou sera conduit et à évaluer ainsi la mise en oeuvre des principes d'action du développement durable. Le guide est consultable sur le site Internet de l'ADEME⁸⁶.

La grille de lecture développement durable « RST02 » du CERTU⁸⁷, participe de la même logique et de la volonté d'offrir un cadre de questionnement systématique des divers projets au prisme des exigences du développement durable. L'action publique est impactée par la prise en compte de nouveaux enjeux et des besoins des diverses parties intéressées.

Elle est largement confrontée à la demande de rendre compte de sa rigueur, son efficacité, ses choix. Dans ce contexte, développement durable, évaluation et territoire s'avèrent consubstantiels. Le DD intègre la nécessité de l'ouverture de

⁸⁴ <http://developpementdurable.revues.org/document1676.html>

⁸⁵ BOUTAUD Aurélien, 2004, « Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser », Thèse présentée devant L'École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne et l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne (416p.)

<http://www.agora21.org/entreprise/these4.html>

⁸⁶ <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=13342>

⁸⁷ http://www.certu.fr/spip.php?page=article_theme&id_article=311&id_rubrique=207&lang=fr

la décision aux acteurs, ainsi que l'obligation redditionnelle et la nécessité d'une amélioration continue de l'action collective. **L'évaluation ne peut plus désormais se concevoir de manière ponctuelle et compartimentée : elle doit être envisagée en continu et de manière intégrée à la décision et à l'action.** Elle doit donc se situer au niveau du projet stratégique de la collectivité.

3.2.2.L'élargissement du cadre de l'action et de l'évaluation : des politiques au projet stratégique

Aucune collectivité ne possède l'ensemble des compétences et leviers d'action pour résoudre tous les enjeux de son territoire : l'action des différents acteurs institutionnels doit donc être articulée et mise en cohérence, dans le cadre d'un projet stratégique et partagé. C'est ce que reflètent le terme de gouvernance et la notion de projet de territoire. Les dispositifs d'évaluation sont centraux dans ce contexte, pour guider l'action des collectivités et de leurs partenaires.

Au-delà des différents domaines de l'évaluation (management, projets, politiques, actions...), *l'évaluation du ou des dispositif(s) stratégique(s)* tend ainsi à devenir une préoccupation nouvelle et essentielle.

D'où la nécessité de déterminer si les collectivités sont dotées d'une stratégie globale pour leurs politiques et leurs projets, et pour leur territoire ; il est essentiel également d'évaluer dans quelle mesure cette stratégie est partagée et/ou co-construite avec les acteurs pertinents qui sont concernés, et avec ceux sans lesquels la mise en œuvre de cette stratégie n'est pas possible. Enfin, il importe de savoir si les collectivités ont recours à des approches et des outils adéquats d'identification des enjeux, de pilotage et de suivi des projets, d'organisation et d'animation de l'action collective sur leur territoire.

Dans un souci de formalisation, d'accompagnement et d'harmonisation des démarches au niveau national, le MEDAD a élaboré un Cadre de Référence co-construit et validé par la plupart des acteurs intervenant dans le champ du développement durable des territoires.

- **Le cadre de référence du MEDAD**

Le cadre de référence et le dispositif de reconnaissance des projets territoriaux de développement durable des collectivités, le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD)

La SNDD fixe un objectif précis en matière d'Agendas 21 locaux. Il s'agit d'en favoriser l'émergence, afin de parvenir à un chiffre de 500 en 2008. Pour mesurer l'atteinte de cet objectif, il est apparu nécessaire de se doter d'un outil commun précisant ce qu'était un Agenda 21 local et comment en apprécier la qualité. Il s'agit également de faciliter l'engagement des collectivités en leur fournissant un outil de référence.

Afin de donner plus de lisibilité aux démarches des collectivités, le Ministère a fait parvenir aux préfets, par circulaire en date du 13 juillet 2006, le « cadre national de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux », ainsi qu'un appel à reconnaissance de tels projets.

Coordonnée par la Délégation au développement durable, l'élaboration du cadre de référence a été accompagnée par le Comité national de pilotage des Agendas 21 locaux, présidé par le Délégué Interministériel au Développement durable et rassemblant une cinquantaine de structures.

Il a fait l'objet d'une consultation interministérielle et auprès des principales associations d'élus territoriaux. Il repose sur 10 points clefs.

5 finalités essentielles auxquelles doivent contribuer le projet et les actions :

- lutte contre le changement climatique ;
- préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
- épanouissement de tous les êtres humains ;
- cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations ;
- dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

5 éléments déterminants de démarche pour conduire ce type de projet :

- participation ;
- organisation du pilotage ;
- transversalité des approches ;
- évaluation partagée ;
- stratégie d'amélioration continue.

Ces éléments s'inscrivent en cohérence avec les sept « défis » inscrits dans la Stratégie européenne de développement durable de juillet 2006, repris dans la Stratégie nationale de développement durable révisée en novembre 2006.

Contacts : Nathalie VICQ-THEPOT, Responsable du bureau "Territoires et éco-responsabilité" Délégation au développement durable, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), 01 42 19 19 01, nathalie.vicq-thepot@ecologie.gouv.fr

Le cadre de référence permet ainsi de poser les fondations dans l'homogénéité des critères de construction et d'évaluation des Agendas 21 locaux. Ceci dit, il ne permet pas aux collectivités de porter un regard sur la pertinence de l'identification et de la hiérarchisation de leurs principaux enjeux.

Des recherches universitaires très récentes apportent des éléments de réponse à la question de l'évaluation des choix stratégiques d'une collectivité en matière de développement durable à partir de l'évaluation des agendas 21 à partir de l'adaptation de la méthodologie SD 21000 aux collectivités.

- **Évaluer les agendas 21 à partir de l'adaptation de la méthodologie SD 21000**

Dans ses recherches sur **l'évaluation des Agendas 21 locaux**, **Adrien PONROUCH a proposé d'adapter la méthodologie SD21000⁸⁸, développée pour l'entreprise, aux collectivités.**

Ses travaux se sont en partie appuyés sur le Cadre de Référence du MEDAD.

La méthode a été élaborée et testée grâce à des expérimentations menées dans quatre collectivités : le conseil général de l'Essonne, le conseil général de Seine et Marne, le Pays Basque et la communauté de communes de Soule.

Fruit d'un consensus large, cette méthodologie offre une grande compatibilité avec les orientations données par ailleurs aux collectivités, tout en étant opérationnelle et susceptible d'intervenir au niveau stratégique (et non en tant qu'outil d'usage ponctuel et circonscrit).

L'Agenda 21 local, un cadre ad hoc de réflexion et d'action ; une proposition méthodologique, l'approche SD21000 adaptée aux collectivités⁸⁹

L'Agenda 21 local constitue un cadre ad hoc proposé aux collectivités, qui articule les différentes notions (développement durable, action publique, territoire, évaluation) et leur donne sens et cohérence.

Que les collectivités se soient ou non formellement investies dans un tel projet (qui reste à l'heure actuelle d'initiative volontaire), l'ensemble du processus d'Agenda 21 local permet de clarifier ce que peuvent signifier ensemble évaluation, développement durable, collectivités et territoire.

L'évaluation peut porter tant sur **des enjeux de moyen (comment fait-on ?)**, que sur **des enjeux de fin (que fait-on, dans quels domaines ?)** : l'évaluation concerne la décision, l'organisation et le management, au même titre que le déploiement opérationnel.

Dans ses travaux sur **l'évaluation des Agendas 21 locaux**, **Adrien PONROUCH a proposé d'adapter la méthodologie SD21000, développée pour l'entreprise, aux collectivités.**

Le développement d'un outil adapté à ce contexte passe par **l'identification d'enjeux et de parties intéressées propres aux collectivités**. Adrien PONROUCH propose de distinguer **trois champs de gestion des enjeux du développement durable, et donc trois champs pour l'évaluation.**

⁸⁸ Le guide SD21000 de l'AFNOR et la méthodologie de mise en œuvre associée proposent des bases pour aider à adapter techniquement et culturellement l'entreprise à d'intégrer progressivement les enjeux du développement durable dans sa stratégie, son management et ses pratiques. A noter que les recommandations du guide SD21000 ne sont pas destinées à des fins de certification.

⁸⁹ Voir aussi : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Article_DD-evaluation_AP-aout07.pdf

Cette distinction s'applique aux deux types d'enjeux : de moyen (comme l'engagement des élus et de la direction, la stratégie, les méthodes de travail, la communication...), et de fin (tels les services publics, l'aménagement du territoire, les transports, l'habitat, les risques, l'environnement...). Ainsi, les collectivités et/ou les tierces parties peuvent évaluer :

- **la façon dont une collectivité prend en compte le développement durable**, à travers la qualité de ses processus, ses pratiques et sa performance, **en interne** : ce premier champ d'évaluation, essentiel en termes d'apprentissage et d'exemplarité, concerne des objets très divers, du management à la responsabilité sociale et environnementale de la collectivité.
- **la façon dont une collectivité prend en compte le développement durable à travers la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques propres** : ce champ pose notamment la question des effets croisés et induits (autrement dit, des externalités), des politiques les unes sur les autres⁹⁰. Il peut s'agir des impacts environnement et sociaux des politiques de transport, tout comme des effets de l'attractivité du territoire sur la préservation de son patrimoine à long terme... Le développement durable impose une vision systémique des phénomènes que l'évaluation doit prendre en compte pour atteindre ses buts et éclairer l'action publique. L'évaluation de la prise en compte des enjeux dans ce champ vise à appréhender si, au-delà de l'existence éventuelle d'un plan d'action dédié, le développement durable est pris en compte de manière transversale et systématique par la collectivité. Si il est stratégique, l'Agenda 21 local ne se résume pas en effet à un plan d'action ponctuel et/ou marginal porté par la seule collectivité.
- **la façon dont une collectivité prend en compte le développement durable à travers sa participation à l'action coordonnée avec les autres acteurs sur son territoire : ce troisième champ est celui de la coordination stratégique territoriale**. L'évaluation de la contribution de la collectivité à l'action collective sur son territoire est un champ nouveau. Il concerne la capacité de la collectivité à identifier et à interpeller les autres acteurs et à travailler avec eux, pour une maîtrise commune d'enjeux territoriaux. Dépassant le champ de ses politiques et compétences propres, la coordination stratégique renvoie au leadership politique de la collectivité, et à sa capacité de mobiliser et de piloter les acteurs autour d'un projet partagé et stratégique (renvoyant aux dimensions du *dispositif stratégique* évoquées plus haut).

La méthodologie s'inscrit dans la perspective d'une approche normalisée par enjeux/acteurs. Il s'agit pour la collectivité comme pour les tiers, de baser l'identification des enjeux significatifs sur un processus rationnel, systématique et transparent ; de mettre en exergue le profil des projets en fonction de la performance dans les trois champs définis ci-dessus ; d'identifier et de prendre en compte de manière systématique les attentes des parties intéressées, ainsi

⁹⁰ Ce type de questionnement peut amener à redéfinir les politiques existantes vis-à-vis d'enjeux qui de prime abord ne les concernent pas directement, et à rationaliser les coûts, directs et indirects, des différents politiques.

que leur niveau d'influence sur la maîtrise collective des enjeux (afin d'orienter les priorités en termes de coordination stratégique territoriale). Des voies de progrès sur l'ensemble de ces aspects peuvent ainsi être définies, plaçant l'évaluation dans une finalité didactique et d'amélioration continue.

L'outil proposé a été développé dans le cadre de recherches-interventions avec des collectivités. Il permet notamment d'évaluer la mise en œuvre des recommandations du Cadre de Référence du MEDAD, qui n'est pas directement assorti de méthodologies opérationnelles d'évaluation.

L'approche développée contribue au cadre conceptuel et méthodologique de l'évaluation et du suivi des Agendas 21 locaux, en interne aux collectivités et pour les tierces parties. Elle souligne la nécessité de méthodes adaptées aux collectivités et au management stratégique territorial, dans un mouvement plus large de convergence des principes et outils de management des organisations publiques et privées, auquel contribue le développement durable. L'outil développé constitue une aide au pilotage, susceptible d'améliorations, qui a vocation à être utilisé conjointement avec d'autres outils pertinents, permettant aux collectivités de mieux élaborer et justifier leurs choix et leur action.

Contact : Adrien PONROUCH, Doctorant à l'École des Mines de Saint-Étienne, Thèse financée par l'ADEME et accueillie par le MEDAD, à soutenir en avril 2008 : "Mise en oeuvre du développement durable par les collectivités locales, Agendas 21 Locaux : évaluation et adaptation du SD 21000".

Ces réflexions présentent un caractère opérationnel fort et ont abouti à la construction d'une méthodologie assortie d'une grille générique de performance (jointe en annexe).

La méthodologie SD21000 adaptée aux collectivités est une méthodologie d'autodiagnostic accompagné, fondée sur une série de notations (à l'aide d'échelles à 5 niveaux) effectuées par un consultant et un groupe de travail représentant les principales directions de la collectivité.

Les premiers résultats (données collectées sur les parties intéressées et sur les enjeux, voies de progrès sur ces différents aspects) auraient vocation à être mis à jour et mobilisés de manière régulière au sein des services (comme pour un système de management) dans une perspective d'amélioration continue.

Les apports de la méthodologie sont largement liés à sa mise en œuvre collective au sein de la collectivité, dans la mesure où elle se base sur un consensus entre les directions sur les notations, qui nécessite un important échange de points de vue et d'informations.

Face à la nécessité de reconnaissance et de différenciation des collectivités qui ont déjà œuvré en matière de développement durable et dans la mesure où un regard extérieur apporte toujours son lot de commentaires en vue d'améliorations, AFAQ AFNOR Certification a élaboré une méthodologie permettant de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable et des attentes de la population.

- **AFAQ 1000NR Territoires, outil d'évaluation des démarches de développement durable des collectivités.**

AFAQ AFNOR Certification propose aux collectivités un outil d'évaluation original : AFAQ 1000NR Territoires, qui a été spécifiquement développé pour les collectivités locales.

Cet outil a vocation de permettre :

- d'évaluer la démarche de développement durable de la collectivité (qu'elle se présente sous la forme d'un Agenda 21 ou non),
- de s'assurer que les pratiques que la collectivité déploie et met en oeuvre, dans le cadre de ses compétences, sont conçues de manière cohérente, propre à assurer leur amélioration continue dans le temps (pratiques, suivi et résultats), et intégrant les finalités du développement durable,
- d'évaluer la capacité de la collectivité à diffuser des valeurs et des comportements d'écocitoyenneté,
- d'optimiser les politiques publiques de la collectivité,
- d'évaluer la prise en compte des aspects du développement durable dans la mise en oeuvre de la propre responsabilité sociétale de la collectivité en tant qu'organisation,
- d'évaluer la maîtrise de certaines dépenses publiques et en particulier celles liées aux énergies, déplacements.

Pour la collectivité évaluée, AFAQ 1000NR Territoires peut constituer un outil remplissant plusieurs fonctions : un **outil de valorisation de sa démarche de développement durable** tant en interne (la mobilisation des énergies au sein de ses différents services, formation/sensibilisation des équipes) qu'en externe (reconnaissance de la collectivité par les citoyens, mais également les financeurs avec accès facilité à des financements publics ou privés), un **outil de pilotage opérationnel** et un **outil de Benchmark**.

L'évaluation répond à une logique précise : démontrer la capacité de la collectivité évaluée à atteindre les résultats ciblés par la stratégie.

Le processus d'évaluation se décompose en plusieurs phases :

- **la préparation en partie sur site** (recueil des données, identification des parties intéressées internes et externes à rencontrer)
- **la réalisation sur site** (collecte des approches, des bonnes pratiques, de celles à améliorer ainsi que des résultats par interviews des différentes parties intéressées internes et externes identifiées au préalable ; analyse des données)
- **la synthèse, hors site et sur site** (Rédaction du bilan responsable ; restitution du score global, des points à pérenniser et des pistes d'amélioration (lors de la réunion de restitution) ; remise de l'attestation où apparaissent la note et le niveau de maturité correspondant).

Le modèle AFAQ 1000NR Territoires est fondé sur l'évaluation de l'intégration des principes de développement durable au sein de la collectivité, autrement dit sur une évaluation d'une part, des pratiques, et d'autre part, de la cohérence des résultats avec les pratiques au travers des 5 finalités du développement durable définies par le cadre de référence du MEDAD. Pour ce faire, il convient d'envisager des grilles d'évaluation différentes selon que l'on parle des pratiques ou que l'on se situe au niveau des résultats.

Outre la note obtenue, l'évaluation va permettre de caractériser de manière qualitative (argumentation des points forts et des pistes d'amélioration) chacun des sous critères et des critères analysés).

Enfin, la méthode d'évaluation s'appuie sur le principe de l'amélioration continue (la roue de DEMING) et permet de juger de l'approche stratégique de la collectivité et des résultats obtenus en matière de développement durable.

AFAQ 1000NR Territoires fait l'objet en 2008 d'une série d'expérimentations auprès de collectivités locales.

Contact : Karen DELCHET-COCHET, Chef de projet, département Innovation et Développement, AFAQ AFNOR Certification, karen.delchet@afaq.afnor.org, Tel : 01 46 11 38 93

- **Vers l'élaboration d'un référentiel national d'évaluation des stratégies de développement durable des collectivités**

Le MEDAD s'est également lancé dans une initiative visant à la création pour fin 2008 d'un référentiel permettant d'évaluer une stratégie de développement durable à l'échelle d'une collectivité, de type agenda 21 local.

La démarche d'élaboration d'un référentiel d'évaluation des stratégies de développement durable des collectivités par le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD)

La Délégation au développement durable lance aujourd'hui une nouvelle étape : il s'agit de créer un référentiel d'évaluation, permettant d'évaluer un projet de développement durable à l'échelle d'une collectivité de type agenda 21 local.

Ce référentiel sera composé d'un ensemble d'indicateurs liés aux politiques clefs d'un agenda 21 local.

Il sera centré sur la dimension stratégique de l'évaluation (et non sur l'état du territoire, ni sur l'évaluation des actions elles-mêmes), adossé au cadre de référence national et lié aux différents domaines de compétence des collectivités.

Il devrait servir de base aux collectivités pour bâtir leur propre système d'évaluation, en leur proposant des indicateurs types qu'elles pourront renseigner à leur échelle et qui rendent bien compte des politiques qu'elles mènent généralement lorsqu'elles s'engagent dans le développement durable.

Ce référentiel sera plus précis que le cadre de référence national : il tentera de lui donner des objectifs mesurables. En revanche, il ne sera pas un guide technique pour l'évaluation, ni une méthode prête à utiliser telle qu'elle.

Il sera bâti en s'inspirant des démarches d'évaluation déjà conduites dans diverses collectivités en France, dont celles du groupe de travail, et utilisera les retours d'expériences d'autres pays européens.

La démarche a été lancée fin 2007 lors du second atelier consacré à l'évaluation organisé par l'Observatoire des agendas 21. Un groupe de 17 collectivités a été constitué, sur la base du volontariat et de l'avancement en termes d'évaluation. Il est complété par une dizaine de personnes ressources.

Avec l'appui d'un comité de pilotage dans lequel figurent les associations d'élus aux côtés du MEDAD, il aura pour mission de construire le référentiel au cours du premier semestre 2008, avec pour objectif la production d'une première version du référentiel à l'été 2008 et l'adoption de celui-ci par le Comité national Agendas 21 à la fin de l'année.

Contacts : Nathalie VICQ-THEPOT, Responsable du bureau "Territoires et éco-responsabilité" Délégation au développement durable, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), 01 42 19 19 01, nathalie.vicq-thepot@ecologie.gouv.fr

L'élaboration de ce référentiel au cours de l'année 2008 ne pourra faire l'économie de la question suivante : s'agit-il de construire un nouveau référentiel d'évaluation (pour les collectivités) qui s'inspire des finalités du DD ou bien qui traite des finalités à partir des compétences des collectivités ? Ou encore, comme dans l'approche SD21000 adaptée aux collectivités, qui opte pour l'entrée par les enjeux, permettant de mettre en exergue les nécessités et priorités de travail entre les collectivités et leurs parties intéressées, à travers des transactions et une coordination sur des enjeux communs désormais bien identifiés ?

La démarche en cours menée conjointement par l'Association des Régions de France (ARF) et la Région Rhône-Alpes à travers la conception d'indicateurs du développement durable comme processus dynamique, participatif et générateur de consensus constitue un type de réponse à ces enjeux.

En effet, la méthode tente de s'appuyer sur le point de vue des habitants en prenant en compte les "territoires vécus".

La conception d'indicateurs du développement durable comme processus dynamique, participatif et générateur de consensus : la démarche de l'ARF

L'Association des Régions de France (ARF) s'est engagée très tôt dans le soutien à de fortes politiques régionales de développement durable.

Cet engagement s'est notamment traduit par la création d'une Commission « Développement durable et environnement » au sein de l'ARF.

Dans ce contexte, le « Manifeste du développement durable » de l'ARF adopté en congrès le 14 décembre 2006 conclut à la nécessité d'une batterie d'indicateurs de développement durable (IDD) commune aux Régions de France, comme pièce maîtresse de cette **dynamique autant pragmatique que rigoureuse**.

Celle-ci fait l'objet d'une proposition de l'ARF au « Grenelle Environnement ».

Ces indicateurs doivent permettre tout à la fois **de mesurer techniquement l'action effective des Régions** et de **rendre compte aux citoyens des progrès réalisés**, en évitant le double écueil des slogans publicitaires et des constructions compliquées.

Aussi les Régions sont-elles actuellement investies dans un processus de **co-construction d'indicateurs de développement durable pertinents**, processus porté par la Commission « Développement durable et environnement » de l'ARF.

En appui à ce processus participatif, le Cabinet E.C.s. a d'abord dressé une généalogie des IDD et dégagé des bilans d'expérience avec les Régions les plus avancées sur le sujet. Il ressort *a minima* qu'il convient d'éviter à nouveaux deux écueils. D'une part descendre des finalités générales du développement durable pour aboutir à une batterie d'indicateurs inadaptés aux collectivités et peu pertinente ou opérante à l'échelle des territoires ; d'autre part et à l'inverse, remonter des territoires et des compétences des collectivités, ce qui conduit à des batteries d'indicateurs trop spécifiques et non partageables entre les collectivités.

Pour ce faire, le parti pris méthodologie est d'abord de se situer du point de vue de l'habitant, au sens fort : celui qui habite le lieu. Prenant en compte les « **territoires vécus** » ainsi que des réalités sociétales, économiques et environnementales du quotidien, des « **objets** » **communs et perceptibles par tous**, servent de référents à une déclinaison d'indicateurs possibles.

Par exemple l'expérience concrète des bouchons, au sens de la saturation du trafic automobile, est révélatrice d'un développement non durable. Cette réalité concrète et vécue – le bouchon – fait apparaître de manière mêlée et immédiate plusieurs dimensions essentielles du développement durable et des politiques publiques. Il est synonyme d'heures de travail perdues, de perte de productivité, d'un déficit pour l'économie ; de production de CO₂, de pollution de l'air donc de plusieurs types de pressions sur l'environnement ; de plusieurs types d'impacts sanitaires. Il constitue une réalité de la qualité de vie comme de sa perte. Il est aussi le corollaire des politiques menées sur les autres modes de transport.

De même par exemple l'étalement urbain dans toutes ses dimensions peut être révélé par des « réalités vécues » telles que le développement de l'éclairage public ou des aménagements routiers (giratoires), présentant également une quantité d'informations analysables sous plusieurs aspects du développement durable et de la conduite des politiques publiques.

L'essence même du développement durable réside précisément dans **une approche novatrice multidimensionnelle et non sectorielle du développement.**

L'impératif est de ne pas penser l'économie sans anticiper ses pressions environnementales, de ne pas se préoccuper d'environnement sans prendre en compte les impacts sociétaux ou encore de prendre en compte le social lorsqu'on agit pour le développement économique.

A l'échelle des territoires, une fois identifiées les « réalités vécues » où se croisent ces dimensions, il est possible de les chiffrer – en comptabilisant par exemple le nombre de kilomètres de bouchons, la production de CO2 induite, le nombre d'heures perdues etc. – et de dégager les informations qu'elles contiennent. Et de mesurer les reports modaux effectifs et les améliorations possibles au profit des modes collectifs et doux.

Par une **analyse fonctionnelle**, méthode bien connue dans l'industrie notamment, on identifie et sélectionne les objets. On peut ensuite « extraire » de ces objets **plusieurs niveaux techniques d'indicateurs**, qu'ils soient d'état, de réalisation, de résultats ou d'impact ; en même temps que ces objets restent simples, compréhensibles et **appropriables par l'ensemble des habitants.**

En suivant ce **processus inter-régional** et systématique d'identification et de sélection des objets, les Régions de France s'acheminent aujourd'hui vers un outil lui permettant de **rendre intelligible et mesurable leurs actions pour le développement durable des territoires.**

Association des Régions de France (ARF) : Didier Jouve, président de la commission du développement durable, Elisabeth DUPONT-KERLAN, 01.45.55.82.48, edupont-kerlan@arf-regions.org, Jean DUVERGER, coordinateur de la commission développement durable, Conseil régional Rhône-Alpes, 04.72.59.40.00, jduverger@rhonealpes.fr; Cabinet E.C.s. : A. de Champris, 01 44 64 22 04, contact@cabinet-ecs.org

3.2.3.L'évaluation du développement durable à l'échelle du territoire

Il existe un grand nombre d'outils permettant de mesurer le développement durable à l'échelle d'un territoire.

Inventée au début des années 90, l'empreinte écologique vise à mesurer la pression que l'homme exerce sur la nature. Elle met en évidence la surface théorique de sol et de mer nécessaire, d'une part, pour produire l'intégralité des biens et des services consommés par la société, et, d'autre part, pour assimiler l'ensemble des déchets produits.

Il ne s'agit pas d'un indicateur de développement durable car il ne mesure pas l'impact dans le temps des politiques publiques. Un indicateur de développement durable a en effet vocation à suivre et mesurer les progrès accomplis en faveur du développement durable dans le temps. Il permet également de comparer des évolutions dans l'espace, d'un territoire à un autre.

- **A la recherche des indicateurs de développement (durable) à l'échelle du territoire**

Les indicateurs classiques de mesure du développement d'un pays (PNB, PIB, etc.) sont considérés comme impuissants à évaluer la durabilité d'une politique de développement.

Dans la ligne des indicateurs sociaux qui firent irruption dans le domaine des politiques publiques au milieu des années 60, la recherche d'indicateurs de développement est donc revenue sur le devant de la scène dans les années 90.

L'évaluation du développement durable à l'échelle d'un territoire peut s'effectuer à l'aide d'indicateurs d'état du territoire qui permettent de suivre l'évolution de celui-ci en matière de développement durable. Ils sont utiles pour piloter le projet et le réorienter. Cependant, ils ont aussi vocation à être diffusés largement, notamment auprès des élus, des acteurs locaux et de la population, ce qui nécessite une lecture aisée des résultats.

A titre indicatif, Paul-Marie BOULANGER⁹¹ a recensé plusieurs indices synthétiques permettant de mesurer le développement d'un territoire (le développement n'englobe pas ici nécessairement le développement durable) :

L'**IDH**, ou indicateur de développement humain, a été créé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à partir, notamment, des travaux de A. Sen. Il combine trois indicateurs de base : l'espérance de vie à la naissance ; le revenu ; le niveau l'éducation, lui-même mesuré par le taux d'alphabétisation des adultes combiné au taux de fréquentation scolaire des jeunes.

L'**ISEW**, ou *Index of Sustainable Economic Welfare*, est un indice monétaire corrigeant le PIB sur un certain nombre de points, notamment en prenant en compte les coûts sociaux et environnementaux liés aux inégalités de revenus, à la mobilité, aux accidents de roulage, à la pollution de l'air et de l'eau, aux nuisances sonores, à la perte d'écosystèmes naturels, à la diminution des réserves de ressources non renouvelables, à la lutte contre le réchauffement climatique et à l'érosion de la couche d'ozone.

Le **GPI**, pour *Genuine Progress Indicator*, est calculé, depuis 1995, pour les Etats-Unis par l'institut californien Redefining Progress. Il est directement dérivé de l'ISEW auquel il apporte quelques modifications, notamment en introduisant la contribution positive du bénévolat, des biens de consommation durables et des infrastructures de transport et en soustrayant un certain nombre de coûts supplémentaires, comme le coût des fractures familiales, du chômage, de la perte de loisirs, de la perte d'espace disponible, etc.

⁹¹ BOULANGER, Paul-Marie : Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique, in Les séminaires de l'Iddri, n° 12, 2004. – 24 p.
http://www.iddri.org/iddri/telecharge/mardis/s12_boulanger.pdf

Le **MDP**, ou *Measure of Domestic Progress*, est un dérivé de l'ISEW proche du GPI, dont il constitue une sorte de version britannique. Sa spécificité réside notamment dans la prise en compte des consommations défensives des ménages en matière de santé et d'éducation ainsi que dans certaines améliorations apportées au calcul des coûts environnementaux.

L'**indicateur de bien-être économique et social** de Osberg et Sharpe consiste en une moyenne pondérée de quatre indicateurs de base, eux-mêmes synthétiques, portant sur : les flux de consommation au sens large ; les stocks de richesses (économique, humaine et environnementale) ; les inégalités et la pauvreté économiques ; l'insécurité économique (dimension très originale tenant compte des risques économiques liés au chômage, à la maladie, à la vieillesse et aux familles monoparentales).

Le **HWI**, ou Human Well-Being Index, est un des indicateurs (à côté du EWI, ou Ecosystem Well-Being Index) proposés par Prescott-Allen dans son ouvrage *The Wellbeing of Nations* (2001). Il est composé d'indicateurs de base relatifs à la santé (espérance de vie) et à la vie familiale (stabilité de la famille), au revenu et au degré de satisfaction des besoins de base, à la santé de l'économie (inflation, chômage, endettement), au niveau d'éducation et aux moyens de communication (y compris le téléphone et l'accès à Internet), aux droits politiques et civiques, à l'état de paix ou de conflit armé (interne et externe), à la criminalité et à l'égalité.

On peut rajouter à cette liste le **BIP 40⁹² (Baromètre des inégalités et de la pauvreté)** défini par le Réseau d'alerte sur les inégalités sous la forme d'un baromètre construit sur plus de 60 séries statistiques concernant les différents champs concernés par les inégalités et la pauvreté: travail, revenus, logement, éducation, santé, justice...

Les indicateurs peuvent permettre aux territoires de se comparer entre eux d'où l'élaboration d'une liste nationale d'indicateurs couvrant les enjeux majeurs du développement durable déclinables à l'échelle territoriale.

Les travaux conduits par la DIACT, Observatoire des territoires, avec l'appui d'experts et des ministères concernés, ont pour ambition de produire des indicateurs territoriaux de développement durable de niveau infra-régional, appropriables par les collectivités, et leur permettant de suivre l'état de leur territoire.

Une liste de douze indicateurs de niveau régional ont déjà été construits en référence à la SNDD et seront publiés courant 2008.

Il s'agit dans un second temps de produire des indicateurs plus détaillés de niveau inférieur.

⁹² www.bip40.org/

Vers un référentiel national d'indicateurs territoriaux ?

En 2006, lors de la révision de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD), il avait été envisagé une déclinaison territoriale des douze indicateurs phares nationaux. C'est ainsi que neuf premiers indicateurs sont diffusés avec des fiches d'analyse sur le site Internet de l'Observatoire des territoires depuis novembre 2007. Ils résultent d'un travail partenarial animé par la DIDD (Délégation interministérielle au DD) et la DIACT (Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires) associant services de l'État, collectivités et experts⁹³. Ces indicateurs ont été adaptés aux approches territoriales tout comme certaines thématiques, pour des raisons de pertinence et de disponibilités de données : développement économique, changement climatique et énergie propre, transport et mobilité, mode de production et de consommation, conservation et gestion des ressources, santé publique et gestion des risques, cohésion sociale et territoriale et bonne gouvernance.

Le rôle clé des territoires dans les stratégies de développement durable

Pourquoi une déclinaison territoriale des enjeux stratégiques nationaux et européens ? Le rôle des territoires dans les politiques en faveur du développement durable est aujourd'hui largement reconnu. Les politiques conduites aux niveaux national et européen ont des impacts variables d'un territoire à l'autre, dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux. Il y a donc un intérêt à connaître comment et pourquoi se différencient ces enjeux dans les territoires pour suivre et adapter les politiques publiques concernées. De plus, les acteurs dans leur diversité (citoyens, entreprises, collectivités territoriales, État déconcentré) sont maintenant mobilisés dans les territoires y compris sur les enjeux nationaux, européens voire mondiaux. Enfin, les territoires constituent une maille d'observation et d'identification des enjeux. Certains enjeux ne sont observables que sur de grands territoires car ils n'ont de sens qu'à cette échelle. D'autres enjeux ne sont révélés qu'à une échelle fine car les moyennes masquent les disparités sur des grands territoires. Aussi, les territoires d'observation sont souvent à distinguer des découpages institutionnels et des compétences qui y sont liés. En cela, la question de l'adéquation du périmètre institutionnel et du territoire pertinent d'observation peut faire débat.

Quelques enseignements tirés des premiers indicateurs « nationaux » territoriaux

La mise en œuvre du développement durable repose sur la prise en compte simultanée de l'économique, du social et de l'environnemental et également sur les principes de solidarité dans le temps et dans l'espace. De plus, elle impose une approche transversale qui transcende les démarches sectorielles. Ces principes s'appliquent pleinement à l'approche infranationale. Si on parle de référentiel, celui-ci doit être compris comme un ensemble qui fait système.

⁹³ Dont Insee, IFEN

Un des premiers enseignements de ces indicateurs est l'importance des disparités dues aux effets **sectoriels et structurels**. Les émissions de gaz à effet de serre, représentées par le pouvoir de réchauffement global en millions de tonnes équivalent CO₂ (PRG) en sont une illustration. Les disparités régionales pour la valeur du PRG ((hors puits de carbone) sont grandes, les écarts entre les régions extrêmes variant de 1 (Corse, Limousin) à 15 (Île-de-France, Rhône-Alpes) Les disparités s'expliquent par la densité de population très variable d'une région à l'autre, à l'origine d'émissions liée en grande partie à l'habitat, aux bâtiments tertiaires et aux transports, au poids du transport de transit qui touche particulièrement certains territoires, ou encore par l'existence de certaines activités économiques émettrices de gaz à effet de serre. Ainsi, ces indicateurs poursuivent en partie l'objectif de savoir où porter les efforts de réduction de gaz à effet de serre et d'identifier leurs origines sectorielles.

Un autre enseignement est la nécessaire prise en compte de **l'interdépendance des territoires** pour articuler le niveau local et global dans le sens de l'intérêt général. Cette approche a des vertus pédagogiques pour mobiliser et susciter la coopération des acteurs à différents niveaux et renvoie à la dimension importante du développement durable qu'est la bonne gouvernance. La question de l'articulation entre le local et le global trouve une illustration par exemple avec la *part du rail dans le transport intérieur de marchandises*, un indicateur qui relève de la thématique des « transports et mobilité ».

Cette part est variable mais reste assez faible, s'étageant de 4% en Basse Normandie à 26% en Lorraine. Ces écarts tiennent à la nature des marchandises transportées, plus particulièrement à l'importance des pondéreux dans le fret régional. Cependant, une part croissante des produits manufacturés (notamment les produits de consommation) est importée et transite par les grands ports maritimes européens, avant d'être acheminée majoritairement par route vers leur destination finale. Le choix du rail, comme celui du fluvial dépendent de multiples acteurs privés et publics qui dépassent donc le seul cadre du territoire.

Les interprétations des indicateurs territoriaux **nécessitent aussi le plus souvent des approches transversales** Le très faible *taux de chômage* de certains territoires ruraux ou urbains peut ainsi résulter de l'importance du vieillissement et de la migration motivée par le manque d'offre d'emplois, notamment celle de jeunes, qui ont un taux de chômage structurellement élevé et, ne doit nullement être interprété comme un phénomène favorable. De même, à l'échelle de régions certaines cumulent un taux de chômage important et une croissance du PIB élevée. Il faut donc des indicateurs transversaux qui invitent à comprendre les déterminants avant d'établir des comparaisons entre territoires.

La question de la bonne **échelle territoriale d'observation** est décisive. Certains indicateurs environnementaux n'ont guère de signification à l'échelle locale dans la mesure où les faits générateurs s'exercent à des échelles beaucoup plus larges. A l'inverse, certains indicateurs mesurés à une échelle fine permettront de révéler des spécificités territoriales gommées par des effets de moyenne à d'autres échelles.

L'indicateur du rapport inter décile du revenu fiscal par unité de consommation, qui mesure la disparité relative entre les plus hauts et les plus bas revenus, à l'échelle des zones d'emploi, est un indicateur qui, permet d'appréhender si le développement économique à l'échelle des territoires s'accompagne d'inégalités de revenu. Ainsi, A l'échelle des régions, il apparaît que les régions présentant les disparités relatives de revenus les plus élevées avec des disparités de 6-7, en 2005, sont l'Île-de-France, le Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et, celles qui ont les disparités relatives les plus faibles sont les Pays de la Loire, la Bretagne avec des rapports inter déciles de 4. L'échelle des zones d'emplois permet de faire ressortir d'éventuelles hétérogénéités au sein des ces grands espaces. Ainsi, une région comme Provence-Alpes-Côte d'Azur présente des zones d'emplois dont les disparités vont de 4 à 11 suivant les zones d'emploi pour un écart inter décile régional de 6,7, tandis qu'elles varient respectivement de 3 à 5 pour la région des Pays de la Loire pour un rapport inter décile régional de 4.

Vers des indicateurs prenant davantage en compte les besoins des acteurs territoriaux

Les actions autour de projets de territoires se développent, des espaces de coopérations s'organisent y compris transfrontaliers. Les opportunités associées à la diversité des territoires, la capacité de mobilisation des citoyens pour dégager des solutions pratiques et dépasser les cloisonnements entre politiques sectorielles constituent des éléments clés des stratégies nationales ou européennes. En France, les collectivités ont développé des stratégies différenciées, qui valorisent les atouts propres à chaque territoire et recueillent l'adhésion des citoyens. De nombreuses initiatives sont prises pour élaborer des référentiels permettant soit de suivre leurs propres actions, soit pour définir des coopérations entre acteurs territoriaux (voir l'exemple de Midi-Pyrénées).

Au-delà des ces premiers indicateurs territoriaux, une deuxième étape est mise en œuvre pour mieux prendre en compte les problématiques propres aux territoires ainsi qu'au suivi des politiques territoriales contractuelles Etat-Régions et Europe. Ces indicateurs devraient notamment contribuer à mesurer les progrès accomplis dans les thématiques communes à certaines collectivités ayant adopté un projet territorial de développement durable, comme les agendas 21⁹⁴.

L'enjeu est de proposer des indicateurs harmonisés permettant de répondre à des besoins de comparaisons pour suivre les progrès accomplis sur des territoires, suivant des thématiques plus fines et permettant également de donner à réfléchir sur les déterminants et sur l'interaction des territoires et des acteurs multi-niveaux.

Contacts : Observatoire des territoires : www.territoires.gouv.fr, Madame Odile BOVAR, odile.bovar@diact.gouv.fr

⁹⁴ Afin de donner plus de lisibilité aux démarches des collectivités, le Ministère de l'écologie et du développement durable a élaboré (cf. circulaire en date du 13 juillet 2006) un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux, ainsi qu'un appel à reconnaissance de tels projets

L'Association des Communautés urbaines de France (ACUF) s'est également investie dans une démarche de définition d'indicateurs de développement durable pour le pilotage de l'évaluation et de la performance des agglomérations.

Présentation de la démarche de l'ACUF : "Vers une définition d'indicateurs de développement durable pour le pilotage de l'évaluation et de la performance des agglomérations »

Dans le prolongement des travaux conduits en matière de performance des collectivités locales (étude en 2006 sur les outils de la performance) et de mesure de celle-ci en matière de développement durable (notation extra-financière du Grand Lyon et de Marseille Provence métropole), l'ACUF a confié à l'AFNOR une étude appuyée sur l'expérience de l'Agence de Notation des Villes, ayant pour objet de définir les indicateurs de mesure de la performance en matière de développement durable des territoires urbains. Celle-ci vise à atteindre trois objectifs :

- sélectionner et faire reconnaître les critères d'évaluation de la performance en matière de développement durable des territoires urbains et d'impacts de la politique de l'agglomération au-delà de ses frontières,
- mobiliser les élus et parties prenantes du territoire autour d'indicateurs qui leur permettent de présenter leur territoire en toute légitimité, transparence et impartialité, pour une meilleure visibilité des perspectives qu'il offre,
- disposer de documents de référence qui pourront devenir les supports d'action d'information, de formation, de conseil et de contrôle.

Cette étude est entrée début 2008 dans sa phase opérationnelle. Elle s'appuie sur un comité de pilotage constitué, outre les 5 communautés urbaines expérimentatrices (Bordeaux, Lille, Lyon, Nantes, Strasbourg), de l'AFNOR, de l'Agence pour la notation des villes, de la Délégation du développement durable (DDD), du MEDAD, de la DIACT, de l'INSEE, d'associations d'élus (ADCF, ADF, AMGVF, FNAU) et d'universitaires.

Un premier travail de cadrage a été réalisé sur la base des engagements pris dans la "Charte des communautés urbaines engagées pour un développement durable". Il est soumis dans un premier temps à l'analyse des 5 CU expérimentatrices et a été analysé par le comité de pilotage lors de sa réunion du 15 février 2008.

Par ailleurs, le déroulement de ces travaux sera coordonné avec deux autres démarches d'élaboration d'indicateurs de développement durable auxquelles l'ACUF est invitée à participer :

- « Vers un référentiel commun d'évaluation des agendas 21 locaux pour les collectivités territoriales » piloté par la Délégation interministérielle au Développement durable,
- « Indicateurs territoriaux de développement durable » piloté par la DIACT

Contacts : Olivier Landel, Délégué Général, Association des Communautés urbaines de France, 2 rue de Villersexel 75 007 Paris – Tél : 01 42 22 19 19 ; Courriel : landel@communautes-urbaines.com

Plusieurs collectivités se sont en outre lancées dans des démarches pionnières d'élaboration d'indicateurs globaux de mesure du développement durable sur leur territoire en s'inspirant notamment de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) précité.

Les indicateurs de développement durable en Région Nord Pas de Calais

Le Conseil régional du Nord Pas de Calais s'est doté dès 1998 d'une grille d'analyse des politiques régionales et d'indicateurs de développement durable pour le suivi du contrat de plan Etat-Région 2000-2006.

En 2003, la Région a lancé le projet "Indicateurs 21" qui vise à doter l'institution de nouveaux indicateurs de richesse, alternatifs au PIB et complémentaires de celui-ci avec l'objectif de disposer d'indicateurs synthétiques mesurant la santé environnementale du territoire mais également la santé sociale, c'est-à-dire les progrès réalisés sur le plan humain.

Confiés à l'Université de Lille 1 et à l'Institut Wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), ces travaux visaient à décliner au niveau régional les indicateurs du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) pour mesurer les inégalités de développement entre pays : l'indicateur de développement humain (IDH), l'indicateur de pauvreté, l'indicateur de participation des femmes à la vie de économique et politique.

Les auteurs de l'étude sont parvenus à chiffrer, pour le Nord - Pas de Calais et la Wallonie, la France et la Belgique ces trois indicateurs sur une période d'environ 20 ans, de 1982 à 2003. Néanmoins, le manque de données statistiques à l'échelle régionale, notamment relatives à la pauvreté, a rendu très délicat le calcul de certains des indicateurs à l'échelon régional.

L'indicateur de participation des femmes à la vie de économique et politique a été calculé pour 2002.

A noter que l'IDH a été retenu sur proposition de la Région comme l'un des indicateurs de contexte pour l'évaluation du CPER et des programmes opérationnels en Nord Pas de Calais. Toujours dans le cadre de la démarche "Indicateurs 21", la Région a confié, en 2006, à Florence Jany-Catrice, maître de conférence à l'Université de Lille 1 et co-auteur avec Jean Gadrey de l'ouvrage "Les nouveaux indicateurs de richesse", et à son équipe une mission visant à calculer à l'échelle de la région Nord - Pas de Calais, le Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté, appelé BIP 40 et à produire un rapport sur la pauvreté et les inégalités en Nord Pas de Calais.

La construction d'un baromètre régionalisé des inégalités et de la pauvreté et l'étude qui l'accompagne ont pour objectif de nourrir le débat politique et citoyen sur les inégalités dans la région Nord - Pas de Calais à partir d'une vision pluridimensionnelle et évolutive de la pauvreté et des inégalités sociales.

Le baromètre des inégalités et de la pauvreté est un indicateur synthétique mis au point au niveau français par le Réseau d'Alerte sur les Inégalités (RAI), réseau composé de militants associatifs, de chercheurs et d'universitaires.

Il vise à résumer les grands problèmes sociaux contemporains de la France en étant orienté sur la question des inégalités.

Le BIP 40 comporte 6 grandes dimensions : éducation, justice, logement, santé, revenus, travail et emploi. Ces deux dernières dimensions, importantes aux yeux de leurs concepteurs, sont elles-mêmes décomposées en sous dimensions : consommation, inégalités et fiscalité, pauvreté, salaires pour la dimension revenus ; chômage, conditions de travail, précarité, relations professionnelles pour la dimension travail et emploi.

Dans le cadre du travail sur la régionalisation du BIP 40, la D2PE a décidé de mettre en place plusieurs groupes de travail thématiques (éducation, justice, logement, revenus, santé, travail et emploi) constitués de représentants de l'institution régionale, d'universitaires, de représentants de la société civile, de représentants des organismes producteurs et diffuseurs de données afin d'analyser les variables composant le baromètre et de déterminer les facteurs explicatifs des évolutions observées.

Cela permettra également aux personnes participant à ces groupes de s'approprier l'outil et d'en développer l'usage. Les dernières réunions des groupes avec les partenaires concernés par les différentes variables aboutiront à la rédaction d'un rapport dont la sortie est prévue pour la fin mars 2008.

Enfin, la Région a fait appel en 2005 à une agence de notation extra-financière pour évaluer ses performances en matière de développement durable qui a été reconduit en 2008.

Contacts : Pierre-Jean LORENS, Directeur du Développement Durable, de la Prospective, et de l'Évaluation, Conseil Régional Nord Pas de Calais, tél : 03.28.82.70.01 - Courriel : pj.lorens@cr-npdc.fr

La Communauté urbaine du Grand Lyon a dans la même optique et plus récemment développé une démarche originale en élaborant un IDH local.

L'IDH du Grand Lyon : vers un IDH local

Le concept de développement humain s'intéresse aux fins davantage qu'aux moyens du développement et du progrès. L'objectif du développement devrait consister à créer un environnement permettant aux individus de profiter de vies longues, saines et créatives. (PNUD, 1990).

L'IDH du Grand Lyon a été calculé pour l'année 2003 selon les règles du PNUD. Il atteint une valeur de 0,97 sur 1 ce qui est très bon et inscrit ainsi le Grand Lyon parmi les territoires ayant le plus haut IDH.

On notera que l'IDH de la France est de 0,94. Cette valeur de 0,97, située au sommet du tableau, est satisfaisante en termes de notation mais cache a contrario une fiabilité insatisfaisante des données utilisées pour son calcul. Créé à l'origine pour comparer les performances des états, l'IDH est en effet basé sur des indices qui font généralement l'objet de statistiques fiables à cette échelle macrogéographique mais peu à une échelle locale (c'est notamment le cas du PIB, tandis que les données sur l'alphabétisation ne font pas l'objet d'un réel suivi statistique en Europe).

Afin de disposer de données plus pertinentes et de permettre une analyse à l'échelle communale, le Grand Lyon a procédé à la construction d'un IDH alternatif, un IDH local, plus adapté aux problématiques locales. Les trois dimensions du développement humain sont conservées mais illustrées chacune avec un indicateur disponible localement de manière fiable et régulière :

- la capacité à bénéficier d'une vie longue et saine : l'espérance de vie à la naissance (par grands secteurs de 40 000 habitants).
- l'accès à l'éducation et aux connaissances : pourcentage de personnes de plus de 15 ans sorties du système scolaire sans diplôme (échelle communale),
- l'accès aux ressources matérielles : valeur médiane des revenus fiscaux des ménages (échelle communale).

A noter que selon les services du Grand Lyon, l'utilisation de l'IDH du PNUD en tant qu'indicateur de développement durable est relativement limitée. Bien qu'étant indéniablement plus qualitatif que le seul PIB, l'IDH ne peut pas pour autant être considéré comme un indicateur de développement durable dans la mesure où il n'apporte aucune information sur les thèmes environnementaux ou sur l'intégration du long terme (les générations à venir) dans les modes de développement. Néanmoins, le croisement de l'IDH avec des indicateurs de pression sur les ressources planétaires (empreinte écologique, émissions de gaz à effet de serre...) permet de disposer d'une approche du caractère durable ou non d'une société. C'est dans cette optique que son calcul a été initié sur le territoire du Grand Lyon.

Contacts : Nadia MABILLE, chargée de mission Agenda 21/ Développement Durable, Communauté urbaine de Lyon, Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération, 20 rue du Lac - BP 69399 Lyon cedex 03 - Tel: 04 78 63 46 33 - nmabille@grandlyon.org

PRECAUTIONS :

- S'assurer d'un portage politique fort
- Déterminer le territoire le plus pertinent
- S'appuyer sur une forte concertation avec les acteurs locaux et les producteurs de données
- Déterminer en amont du processus participatif quel type d'évaluation participative veut-on mettre en œuvre

Le Centre de ressources du développement durable (CEERD)⁹⁵ a récemment publié une fiche pratique fort éclairante à ce sujet⁹⁶.

⁹⁵ Centre de ressources du développement durable

3.2.4. La notation extra financière des collectivités, nouvelle forme d'évaluation des politiques publiques sous l'angle du développement durable ?

L'appréciation de l'engagement d'un organisme ou d'une collectivité en matière de développement durable n'est pas aisée. Au-delà des expérimentations évoquées ci-dessus dans les collectivités, de nombreux référentiels ont été élaborés pour les entreprises : des référentiels d'engagement notamment au niveau international (Global compact, principes de l'OCDE par exemple), des référentiels à caractère législatif au niveau européen et national (stratégie européenne (et française) de développement durable, obligations de la Loi NRE⁹⁷ de 2001) des référentiels de certification (normes ISO et EMAS⁹⁸, certification développement durable) et des référentiels d'évaluation.

Les critères d'évaluation ont été développés par des agences d'analyse sociale et environnementale dans les années 90. Dans cette optique, les agences de notation extra-financière ont pour objet de constituer des référentiels permettant à l'organisme noté (ou à des investisseurs) d'avoir une idée de la réalité des engagements dudit organisme en matière de développement durable.

- **Qu'est-ce que la notation extra-financière ?**

Selon le site www.novethic.com, la notation extra-financière "évalue les engagements, les politiques mises en oeuvre et les performances de l'entreprise dans les domaines sociaux, environnementaux et de gouvernance, liés à ses activités. A partir de l'exploitation des informations communiquées par l'entreprise ou par d'autres parties prenantes (les ONG, les syndicats, les médias, etc....), l'analyse extra-financière appréhende le niveau de prise en compte des impacts extra-financiers - sociaux, environnementaux et de gouvernance- de l'activité économique d'une entreprise".

L'analyse se fait à partir de grilles d'évaluation qui varient largement selon les agences. Elles comportent un ensemble de critères extra-financiers pertinents, généralement pondérés « selon leur degré d'importance » et aboutissent à un score ou une note globale qui positionnent l'entreprise sur une échelle de notation, la plupart du temps sectorielle.

Faute de normalisation, chaque agence a développé sa propre méthodologie. Il existe deux types de notation : la notation déclarative qui concerne essentiellement les entreprises cotées, et la notation sollicitée, qui peut être demandée par toutes les entreprises.

Cette notation s'impose peu à peu comme un véritable gage de "confiance" sur les marchés financiers, au même titre que la certification qualité.

⁹⁶ <http://www.cerdd.org/spip.php?article1649>

⁹⁷ Loi sur les Nouvelles Régulations Économiques de 2001

⁹⁸ La norme européenne EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), lancée en 1995 par la Commission Européenne, est un outil de gestion pour tous types d'organisations leur permettant d'évaluer, d'améliorer et de rendre compte de leur performance environnementale.

La pratique de la notation extra financière de collectivités territoriales s'est développée dans certains pays d'Europe, en Allemagne et en Suisse notamment.

La notation extra-financière constitue une forme d'évaluation externe, le plus souvent sollicitée, c'est-à-dire réalisée à la demande de la collectivité.

La notation extra-financière des collectivités représente en France un marché concurrentiel en plein essor marqué par l'intervention de trois structures identifiées : BMJ Ratings, Innovest et Vigeo, qui sont très inégalement investies sur le marché des collectivités locales.

Un article de la Gazette des communes fait référence en 2007⁹⁹ aux débuts très prometteurs de la notation extra-financière en confirmant que "les modalités de collecte et de traitement varient d'une agence de notation à l'autre, tout comme les critères privilégiés pour élaborer la note finale. Des différences que l'on retrouve au sein des quelques agences qui ont investi le marché des collectivités locales (BMJ Ratings, Innovest, Vigeo)".

Un autre acteur, la société Arcet Notation, intervient depuis peu dans le champ des collectivités territoriales.

Ces quatre organismes développent des méthodologies très différentes et sont encore très peu investies sur le champ des collectivités, à l'exception de BMJ Ratings, qui occupe une position de leader sur ce marché et qui a été l'agence ayant expérimenté la première l'ensemble des niveaux de collectivité.

Le site internet de BMJ Ratings indique que "sur la base de son modèle d'évaluation, Urbi Valor propose aux collectivités désireuses de connaître leur niveau de performance développement durable, une mission d'évaluation approfondie qui porte sur l'ensemble des critères sociaux, environnementaux et sociétaux. Ce travail d'évaluation permet de définir la performance développement de la ville auditée et établit la liste de ses points de faiblesse et ses facteurs de progrès. Une mission d'évaluation, dans son format standard, nécessite un travail en « data room », des entretiens qualifiés et un traitement des informations selon notre modèle de notation".

L'agence s'appuie sur un modèle d'évaluation comprenant une analyse managériale croisant les quatre domaines du développement durable (environnement, cohésion sociale, développement économique et aménagement du territoire et gouvernance) avec sept principes de gestion.

BMJ Ratings réalise chaque année depuis 2002 une enquête auprès des 200 plus grandes villes françaises et des 26 régions sur leurs pratiques et l'intégration de développement durable dans leurs politiques. Depuis 2007, cette enquête a été étendue aux départements et l'agence met en ligne un questionnaire sur les pratiques de développement durable des 1000 plus grandes villes françaises.

⁹⁹ Notation extra-financière, des débuts très prometteurs, in La Gazette des Communes, des Départements et des Régions, n° 1892, 25/06/2007, p 30

Leader sur le marché français de la notation extra-financière des entreprises, VIGEO a adapté sa méthodologie de notation aux collectivités et s'apprête à investir ce marché. L'approche de Vigeo¹⁰⁰ se décline comme suit.

Le périmètre de l'investigation est défini au préalable avec l'entreprise ou la collectivité, en fonction de ses besoins (tout ou partie des politiques de développement durable, focus sur un point particulier, ...). La notation est délivrée au terme d'une analyse approfondie conduite sur place et sur pièces par des auditeurs spécialisés dans les domaines sous revue.

Les domaines, sous-domaines et critères définissant el champ d'analyse de l'évaluation sont examinés au regard de la politique de la collectivité, des processus mis en oeuvre pour la déployer (procédures, moyens engagés, outils de reporting et de contrôle). Chaque critère est défini par des objectifs d'action précis. L'analyse et la notation de chaque critère porte sur le niveau de prise en compte par le système managérial de la collectivité des enjeux spécifiques en fonction de ses compétences et de son territoire. Les notes attribuées sont accompagnées de l'identification et de l'appréciation des risques pour la collectivité, de ses points forts et de ses points faibles. Les domaines sont : le respect des droits humains sur les lieux de travail et dans la collectivité ; la gestion des RH et des relations professionnelles ; la prise en compte stratégique et maîtrise de l'impact des produits et services sur l'environnement ; la gestion de la relation avec les usagers, les fournisseurs et les délégataires.

Cabinet international de recherche financière et de notation d'entreprise spécialisé dans le développement durable, INNOVEST considère qu'il existe une corrélation entre la performance environnementale et la performance économique. Cette société a récemment procédé à titre expérimental à la notation d'une communauté urbaine.

Arcet Notation¹⁰¹ s'appuie sur un processus de notation qui constitue un dispositif ad hoc d'évaluation des politiques publiques fondé sur un faisceau d'indicateurs de mesure de la performance environnementale, sociale, économique et de gouvernance. La méthodologie développée par Arcet Notation peut se résumer ainsi : la notation est effectuée au regard d'un ensemble de 179 indicateurs établis suivant une méthode originale et déposée, de techniques d'évaluation propres aux entités publiques et en concordance avec les standards d'organisations internationales. Le process d'évaluation et de notation exploité par Arcet Notation, intitulé CIVITRANS, identifie 13 domaines d'observation, qui sont "contextualisés", c'est-à-dire relativisés en fonction des champs de compétence légaux de la collectivité territoriale ou de l'établissement public noté. Les indicateurs sont pondérés selon un dispositif issu d'un modèle mathématique. La note globale est ensuite croisée avec une analyse matricielle permettant l'examen de chacun des 13 domaines évalués au regard de 7 critères d'appréciation de la qualité du mode de gestion de l'entité.

¹⁰⁰ www.vigeo.com

¹⁰¹ www.arcetnotation.com

Le Département du Finistère a expérimenté la notation extra-financière en l'intégrant dans un dispositif global d'évaluation de ses actions en matière de développement durable.

L'expérience de recours à la notation extra-financière au Conseil général du Finistère

L'Agenda 21 départemental du Conseil général du Finistère a été adopté le 6 juillet 2006. Il prévoit un dispositif d'évaluation sur trois volets :

- L'élaboration d'indicateurs globaux de contexte en lien avec les indicateurs définis par l'IFEN (Institut Français de l'Environnement)
- L'évaluation du fonctionnement interne des services départementaux et des modalités de mise en œuvre des politiques publiques : c'est à ce niveau qu'il a été décidé – à titre expérimental – d'avoir recours à une agence de notation extra-financière.
- L'évaluation des objectifs de l'Agenda 21 : une convention a été signée avec un organisme de recherche sous le pilotage d'un professeur universitaire sur l'élaboration d'une méthode originale d'évaluation de l'Agenda 21 départemental sur la base de la constitution d'un outil permettant d'interroger la mise en œuvre de l'action publique.

Selon les personnes du Conseil général chargées de ce dossier, la notation extra-financière s'apparente davantage à un audit extra-financier, au regard des principes du développement durable, qu'à une réelle évaluation des politiques publiques.

Elle permet d'apprécier la performance DD du Conseil général dans le fonctionnement de l'institution, dans la mise en œuvre des politiques publiques départementales au regard du contexte local. Le Conseil général disposera au final du regard indépendant et prospectif d'une agence de notation

Les responsables départementaux se sont déclarés satisfaits des résultats de cette notation qui ont répondu aux attentes initiales. Le rapport de l'agence a été remis à chaque Conseiller général, a fait l'objet de présentation devant les élus et l'encadrement, d'une communication spécifique dans le Bulletin de liaison à destination de l'ensemble des agents départementaux et a été présenté publiquement lors d'une conférence de presse.

Le rapport final contient des recommandations à court, moyen et long terme dont se sont saisi les dirigeants du Conseil général. A cet effet, cette étude constitue en elle-même un véritable outil de management qui sert de feuille de route opposable aux services départementaux.

Contact : Monsieur Jacques BRULARD, responsable du service "observatoire, études et appui à l'évaluation", Direction générale, Conseil général du Finistère, 02 98 76 60 76, jacques.brulard@cq29.fr

- ***La notation extra-financière constitue-t-elle une forme d'évaluation des politiques publiques sous l'angle du développement durable ?***

La question posée renvoie en filigrane à la préoccupation de l'ensemble des acteurs intervenants dans le champ de l'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable : la constitution d'un référentiel accepté par tous et "labellisé" par les autorités.

Si la notation extra-financière, considérée par la plupart des agences elles-mêmes comme une évaluation des engagements des collectivités et/ou des politiques publiques à part entière, présente des atouts qui augurent un développement rapide de son activité dans le secteur public local, il apparaît délicat d'assimiler cette activité à de l'évaluation de politiques publiques sous l'angle du développement durable.

La notation extra-financière est considérée par la plupart des collectivités notées qui ont été interrogées dans le cadre du guide comme une activité bénéfique à plusieurs titres :

- elle permet à l'ensemble des services de se situer vis-à-vis des autres services en matière de contribution à la stratégie de développement durable de la collectivité
- elle réinterroge le sens de l'action de la collectivité sous un autre angle
- elle apporte un regard extérieur sur le positionnement de la collectivité sur un champ peu étudié dans une vision globale
- elle s'appuie pour la plupart des agences sur des méthodologies rigoureuses qui résultent de plusieurs années de travaux en matière de recherche et développement
- elles permettent aux collectivités de communiquer sur leurs performances au regard du développement durable vis-à-vis de leurs partenaires

Nombre d'élus et de dirigeants territoriaux demeurent réservés sur le recours à une agence de notation à plusieurs titres :

- Le caractère assez peu adaptable des matrices au contexte local
- L'absence de transparence dans l'élaboration des résultats (notes), les collectivités n'ayant pas accès aux critères et grilles d'analyses dont les résultats sont issus

Ceci constitue une critique récurrente à leur endroit, et indique l'intérêt de développer avec les partenaires le « reporting » et le « rating » sur la base d'outils publics ouverts, partagés et transparents. Cela renvoie :

- au caractère évolutif et au manque de stabilité du référentiel, qui ne permet pas une comparaison aisée dans le temps
- aux appréhensions fortes des élus et des dirigeants locaux vis-à-vis de l'idée même de la notation sur la base du développement durable,
- à l'obligation de conserver le même prestataire dans le temps au regard de la diversité des modèles : une collectivité ne pourrait pas comparer ses performances issues d'un modèle avec celle issues d'un autre modèle.

L'ambition des acteurs publics et privés est de constituer des référentiels afin de donner aux collectivités un cadre reconnu d'évaluation de leur stratégie et leurs politiques au regard du développement durable.

L'évaluation des politiques publiques sous l'angle du développement durable s'appuie sur des principes forts tels que la transversalité, la transparence, la participation et la prise en compte de l'ensemble des parties intéressées à l'échelle d'un territoire. Un besoin de consolidation des pratiques évaluatives se fait sentir au niveau local afin d'éviter la déperdition des informations, de permettre la mise en commun des ressources et la constitution d'une culture commune sur un territoire. La bonne gouvernance, au niveau territorial, se nourrit en effet de cette nécessaire convergence des approches entre acteurs.

A l'occasion d'une journée d'étude sur cette thématique¹⁰² organisée par l'ACUF en mars 2007 à partir de l'expérimentation de la notation de la communauté urbaine de Lyon et de la communauté urbaine de Marseille par deux agences distinctes (BMJ Ratings pour la CU de Lyon et Innovest pour la CU de Marseille), l'Observatoire de la Décision Publique (ODP) a été mandaté par l'ACUF pour l'assister dans la production d'une analyse globale de l'expérimentation, devant répondre à la question suivante : "au regard des cadres posés par les Communautés urbaines en termes de développement durable appliqué, la notation extra-financière peut-elle constituer un support d'évaluation de la "durabilité" des politiques publiques territoriales ?

A cette question, l'ODP précise que les évaluations et les notations des agences sont apparentées à des missions d'audit essentiellement destinées aux décideurs et "témoignent d'une photographie à un moment T, et ne peuvent constituer une démarche d'évaluation permanente et partagée". Hélène COMBE, déléguée de l'ODP ajoute à cet égard, dans les actes de la Journée d'étude, que "les principes de confidentialité, de propriété intellectuelle des matrices et de pondération rendent impossible l'appropriation complète de l'outil de notation par la collectivité".

3.3. Comment consolider l'évaluation des politiques sous l'angle du développement durable à l'échelle du territoire ?

La définition d'un cadre de référence au niveau national a apporté des repères nécessaires et salutaires aux collectivités locales et plus généralement à l'ensemble des acteurs engagés dans une démarche d'agenda 21.

Il est acquis (et c'est a priori la moindre des exigences du développement durable) que l'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable s'inscrive dans une logique participative et qu'elle associe l'ensemble des acteurs concernés à l'échelle du territoire sur l'élaboration d'un projet partagé.

¹⁰² ACUF (Association des Communautés urbaines de France) : Journée d'Étude du 29 mars 2007 : Développement durable : notation, évaluation, performance, ... Partage d'expériences public/privé » http://www.communautes-urbaines.com/Download/actes_ACUF.pdf

Elle concerne par ailleurs des finalités et des enjeux de portée globale et universelle, bien que devant être déclinés en termes de priorités et de pratiques adaptées, au gré des spécificités des situations locales.

Les difficultés apparaissent ici : sur quelle approche du développement durable s'entendre ? Quel acteur, quelle collectivité peut fédérer l'ensemble de ses partenaires sur un même territoire afin d'élaborer une culture commune, y compris de l'évaluation ? Autour de quels outils ? Comment capitaliser l'ensemble des évaluations dans le temps et dans l'espace ?

Les expériences des Départements du Val-de-Marne et de la Gironde apportent des éléments de réponse très différents mais néanmoins très instructifs.

Le Conseil général du Val-de-Marne constitue à cet égard un exemple abouti de l'arrivée à maturation d'une démarche globale d'intégration du développement durable axée notamment sur l'amélioration de la participation des citoyens et une approche concrète du développement durable. L'ambition est de fédérer l'ensemble des acteurs du territoire et d'élaborer à terme une culture commune de l'évaluation sur la base des outils existants.

Évaluation, développement durable et participation dans le Val-de-Marne

Le Conseil général du Val-de-Marne mène une politique de développement durable innovante combinant de façon complémentaire et cohérente des actions de développement durable axées sur la prise en compte de l'environnement des citoyens (au sens environnemental et social), la participation des parties prenantes et l'évaluation des actions mises en œuvre.

Une politique départementale de développement durable très dynamique

Véritable photographie des émissions de gaz à effet de serre dont la collectivité est directement ou indirectement responsable, un bilan carbone des activités et de patrimoine départemental a été réalisé en 2007.

Ce bilan a complété l'ensemble des mesures (non exhaustives) déjà prises par le Département **en termes énergétique** (bilan énergétique des bâtiments, construction HQE des nouveaux bâtiments en y intégrant la notion de coût global, acquisition de véhicules propres et de vélos de service pour notre administration, etc.), **en matière de transports en commun** (prolongation de la ligne 7 et 8 du métro, projet de métro circulaire Orbival), **pour la protection de la biodiversité et une gestion économe de l'eau et des ressources** (récupération des eaux pluviales et plus globalement la réalisation en cours d'un plan bleu du département, protection des milieux aquatiques (effluents industriels), gestion durable des espaces verts départementaux dans le cadre du plan vert) et enfin **en termes plus pédagogique** afin de sensibiliser habitants, agents départementaux et acteurs sociaux aux enjeux de développement durable (création d'une Université Populaire de l'Eau et du développement durable ou encore adoption d'un Guide des Bonnes Pratiques de l'administration départementale, à titre d'exemple).

Un rapport d'orientation adopté le 17 décembre 2007 consacré au bilan et aux perspectives pour l'action départementale en matière de développement durable a réaffirmé les priorités de la collectivité en la matière. Il a été à ce titre rappelé l'impossibilité de traiter l'urgence environnementale sans traiter simultanément l'urgence sociale, décidé de poursuivre et de généraliser les chantiers exemplaires ouverts depuis 2005 (plan bleu, plan vert, développement de la géothermie, soutien aux transports collectifs...), décidé d'engager la réalisation d'un Plan Climat et d'adopter les 5 engagements phare proposés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre :

- Fixer une limite de consommation énergétique pour nos bâtiments neufs.
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre de tous nos bâtiments.
- Réduire les émissions de carbone liées aux déplacements professionnels.
- Réduire les émissions de carbone liées à l'alimentation
- Réduire les déplacements automobiles en Val-de-Marne

Le développement concomitant de la participation

Le Conseil général a souhaité renforcer et concrétiser son engagement de longue date en faveur de la participation de tous les publics (citoyens, usagers, habitants) du Val-de-Marne pour qu'ils soient parties prenantes de la recherche de l'intérêt général.

La participation vise dans ce cadre deux objectifs complémentaires :

- améliorer la qualité du service public départemental en s'assurant que celui-ci réponde au mieux aux besoins de ses publics.
- rapprocher les citoyens de la politique, des élus et de l'institution départementale et développer une culture de la participation et de la citoyenneté active.

Un projet de charte de la participation (qui sera soumis avant l'été 2008 à l'assemblée départementale) expose les principes et valeurs qui guident le Conseil général dans la conduite de démarches participatives auprès de la population. Elle précise les conditions pratiques pour leur mise en œuvre et leur réussite. Elle confirme les valeurs qui sont celles du Conseil général pour une participation utile, efficace et respectueuse de ceux qui y contribuent.

Le projet comporte des dispositions particulièrement innovantes dont la volonté de *"donner la parole à ceux qui ne l'ont pas ou ne la prennent pas est un défi démocratique et social. Cela implique d'aller à la rencontre de ceux qui ne viennent pas en réunion publique et en particulier de rechercher toute forme de participation possible sans s'en tenir aux seules réunions publiques.* (Article 8). En outre, il est prévu un dispositif très complet d'évaluation des démarches de concertation : il doit être réalisé avec les publics concernés (article 13) ; les dispositifs permanents de participation mis en place (Conseil de collégiens, le conseil des crèches...) ont vocation à être évalués très régulièrement (article 14) ; la mise en œuvre des dispositions de cette Charte de la Participation fait l'objet d'un point spécifique du Rapport d'activités des services départementaux présenté chaque année devant l'Assemblée départementale par son Président.

Les perspectives d'action à court terme résident également dans la volonté de fédérer les acteurs locaux autour des principes d'action réaffirmés dans le Plan Climat.

Contacts : Boris PETROFF, Délégué général à la Démocratie participative, à la Citoyenneté et au Développement durable, Conseil général du Val-de-Marne, 01 43 99 71 12, boris.petroff@cq94.fr ; Delphine TRUCHET, chargée de mission (delphine.truchet@cq94.fr) et Céline BONFILS, stagiaire (celine.bonfils@cq94.fr).

Le Conseil général de la Gironde est parvenu récemment à fédérer la plupart des acteurs engagés dans des démarches de développement durable ou des agendas 21 dans le cadre d'un agenda 21 de réseau, dispositif unique en France.

L'évaluation de ce dispositif, qui est en cours d'élaboration par un groupe de travail du Conseil Départemental des Agenda 21 locaux, s'inscrit dans une démarche de consolidation des évaluations déjà réalisées mais également dans une logique de concertation et d'amélioration continue.

Quelle évaluation d'un agenda 21 de réseau ?

Une expérience unique en France : la création d'un agenda 21 de réseau en Gironde

Le Conseil Général de la Gironde, engagé dans une politique territoriale de développement durable depuis 1999, a lancé son Agenda 21 en juin 2004.

En mars 2005, il a lancé un appel à projets pour l'émergence d'Agenda 21 locaux infra-départementaux.

25 collectivités ont été lauréates de cet appel à projets et bénéficient à ce titre d'une aide à l'ingénierie correspondant à l'équivalent d'un demi-poste de chargé de mission Agenda 21 sur 3 ans, durée moyenne d'élaboration concertée d'un programme d'actions Agenda 21.

Parallèlement, un Conseil Départemental des Agenda 21 locaux a été mis en place en 2005 et comprend en 2008 33 collectivités girondines en Agenda 21 et une quarantaine de partenaires locaux.

Début 2007, il a été collectivement décidé de "produire ensemble de l'action publique efficace et immédiate" d'où l'engagement des acteurs sur trois thématiques majeures en 2008 telles que l'éco construction, l'organisation de manifestations responsables et le développement de l'éducation au développement durable.

Le lancement de ces thématiques a conduit le Comité de Pilotage à valider le lancement d'un Agenda 21 de réseau le 14 décembre 2007. L'objectif poursuivi est la réalisation d'un Agenda 21 territorial, multi-niveaux, multi-acteurs engagé dans la production concertée de l'action collective de développement durable sur le territoire girardin. Un tel réseau est unique en France.

Quelle place pour l'évaluation ?

Une réunion du groupe de travail Évaluation du Conseil départemental Agenda 21 s'est tenue le 28 février 2008 a été l'occasion d'évoquer la question de l'évaluation de l'utilité sociale d'un Agenda 21 local et de l'utilité sociale de l'évaluation et de formuler des propositions dans le cadre de l'élaboration d'un référentiel national d'évaluation.

Le cadre de référence national pour les Agenda 21 locaux est un outil indispensable et très bienvenu (base de culture commune) : il pourrait être augmenté dans son contenu de retours d'expériences nouveaux et sur chaque thématique de fiches précises d'indicateurs techniques afin d'harmoniser les mesures : vertu pédagogique et aide véritable pour les collectivités dans leurs choix.

Afin de conserver la nécessaire multi-dimensionnalité des finalités de l'Agenda 21 sans ignorer le principe d'action fondamental qu'est la concertation, on peut imaginer pouvoir représenter l'évaluation d'un Agenda 21 sur les « toiles d'araignée » (finalités et principes d'action).

Pour situer l'Agenda 21 local sur la toile d'araignée il est proposé d'associer à chaque thématique comprise dans la finalité des indicateurs stabilisés dans leur mode de calcul. En outre, selon les choix opérés par les collectivités, il conviendra de disposer d'indicateurs de mesures fiabilisés (sur la base du cadre de référence et de fiches indicateurs) en veillant bien à ce que l'évaluation de la situation sur l'axe correspondant à la finalité se fasse sur fond de concertation.

Ceci permettra ainsi d'intégrer une part " visible" objectivable et stabilisée mais également la part plus intersubjective qui comprend les questions évaluatives posées en concertation (sens) tout en situant l'ensemble dans une perspective d'amélioration continue et de mobilisation des acteurs.

L'évaluation de l'agenda 21 de réseau a ainsi vocation à s'inscrire dans cette idée, de panachage entre les indicateurs quantitatifs, les finalités et les principes d'actions et de concertation incontournable pour évaluer, dans le sens de *porter un jugement sur*, la contribution réelle de l'Agenda 21 de réseau....

Contacts : Julie CHABAUD, Responsable de la mission Agenda 21, Conseil général de la Gironde, j.chabaud@cq33.fr

- **L'émergence d'un besoin consolidation des évaluations au niveau local**

Le Conseil national du Développement durable (CNDD) a dans une première contribution en avril 2003, recommandé au Premier Ministre l'établissement d'un rapport social et environnemental des collectivités. Il a également évoqué dans un avis n° 2 de décembre 2003, la perspective de réalisation de rapports des collectivités territoriales sur le développement durable.

Il propose « pour compléter les données publiques nationales, de voir fournies des données par les collectivités ». Ainsi, ces dernières pourraient-elles « situer leurs actions par rapport à leurs responsabilités aux différentes échelles : nation, régions, mais aussi engagements internationaux (par exemple, la réduction des gaz à effet de serre) ». Il rappelle aussi qu'il est nécessaire de trouver des voies pour mieux mesurer la cohérence et la convergence des efforts des différents acteurs privés et publics.

Pour le respect d'objectifs de développement durable par les entreprises, on parle de responsabilité sociale des entreprises (corporate social responsibility) ou parfois plus précisément responsabilité sociétale des entreprises (RSE) puisque le volet de responsabilité ne correspond pas uniquement au "volet social".

La loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) a institué l'obligation pour les entreprises cotées, de produire annuellement un rapport « développement durable » permettant à l'ensemble des actionnaires, partenaires, associations, clients, investisseurs, etc. de disposer d'une information sur la manière dont elles prennent en compte les conséquences environnementales et sociales de leur activité. L'évolution qualitative des contenus de ceux-ci depuis 5 ans, ainsi que l'extension progressive de cette pratique à des sociétés non concernées par l'obligation légale mais animées de la volonté d'éditer spontanément des rapports « développement durable » à l'intention des actionnaires, sont avérées.

De cette obligation est né un nouveau mode de relations avec les parties prenantes à l'activité de l'entreprise. Un nombre croissant de sociétés soumettent désormais à la validation de tiers les données sur le développement durable afin d'attester de la fiabilité des informations rendues publiques et d'offrir des sources de références objectivées.

Plusieurs tentatives parlementaires ont été remarquées ces derniers mois :

La proposition de loi de M. Jérôme BIGNON (n° 3475) mise en distribution le 22 novembre 2006 puis le 3 décembre 2007 (n°144) vise à instituer dans les collectivités ou établissements territoriaux employant plus de cinquante personnes un rapport bisannuel « développement durable »¹⁰³.

Présentée par 30 députés, elle propose d'adapter les dispositions de la loi NRE aux collectivités et établissements publics territoriaux employant au moins 50 personnes. L'autorité territoriale de la collectivité ou de l'établissement public territorial employant plus de cinquante personnes présente à son organe délibérant, avant le 30 juin de chaque année paire, un rapport sur la manière dont la collectivité ou l'établissement prend en compte les conséquences économiques, sociales et environnementales de ses politiques publiques et met en œuvre son plan d'actions ou sa stratégie dans le domaine du développement durable, indique l'article premier du projet de loi.

¹⁰³ <http://www.assembleenationale.fr/12/pdf/propositions/pion3475.pdf>

A noter que le bilan social serait intégré au rapport « développement durable » et en constituerait le volet social.

Etudiant en Master à l'Université de Nancy 2, Benjamin MERAKCHI a réalisé en 2007 pour le compte de l'Assemblée des Départements de France un mémoire plaidant pour la mise en place d'un rapport consolidé bisannuel dans les collectivités¹⁰⁴.

Benjamin MERAKCHI estime que « ce rapport bisannuel, dès lors qu'il ne s'en tiendrait pas à un exercice de style, pourrait s'inscrire dans une logique de consolidation des résultats à l'échelle d'un territoire. Il permettrait de sortir du carcan d'une évaluation par programme. Il serait à même de rassembler, dans une approche partagée par l'ensemble des parties intéressées, toutes les évaluations des politiques publiques menées de façon coordonnée ou croisée. Il ne s'agirait donc pas d'un rapport promotionnel, relatant des expériences ponctuelles ou des initiatives isolées, mais bien d'une politique durable, avec en ligne de mire l'objectif de renforcer les capacités d'anticipation et d'ouvrir le champ de la prospective. »

Notons en effet qu'un des freins essentiels au développement de l'évaluation réside justement dans leur manque de capitalisation, dans une logique de production par "coups" successifs et sans véritable stabilisation des outils de production et de diffusion (observatoires par exemple). Ce qui fait dire à Jacques THEYS que "les indicateurs sont trop souvent des cimetières" ne doit pas nous faire oublier néanmoins qu'il appartient à chaque collectivité de prendre cette question à bras le corps.

Si les initiatives parlementaires fleurissent et pourraient aboutir, rien n'empêche des acteurs locaux de s'engager dès à présent sur l'élaboration d'un rapport bisannuel (tous les 2 ans) qui ferait le point sur l'impact des engagements collectifs sur le territoire au regard du développement durable.

¹⁰⁴ Benjamin MERAKCHI, 40 ans d'évaluation des politiques publiques : de la RCB (rationalisation des choix budgétaires) au RCB (Rapport consolidé bisannuel), septembre 2007

CONCLUSION

L'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire l'appréciation a posteriori des effets réels des décisions publiques, se trouve en France dans la situation paradoxale d'être à la fois souhaitée et ignorée¹⁰⁵.

Cette citation issue d'un rapport de spécialistes date d'une vingtaine d'années. Elle est toujours d'actualité en France : l'évaluation a progressé certes dans les pratiques administratives mais elle n'a connu qu'un développement lent, chaotique et son institutionnalisation ne s'est pas stabilisée.

La mutation de l'action des pouvoirs publics sous l'effet conjugué de la raréfaction des ressources et de la complexification croissante des modes d'intervention suscite pour les acteurs de la vie publique de attentes croissantes et diverses en matière d'évaluation.

Indispensable à la mesure de la performance de l'action publique, l'évaluation participe, au côté d'une multitude d'autres disciplines, à la modernisation du service public. Distincte de la mesure de la performance en elle-même, elle contribue à cet effet à éclairer les décideurs sur les impacts des politiques publiques. Mais loin d'être contradictoire avec les démarches de performance (de type LOLF) elle intervient de manière complémentaire en s'interrogeant sur les motifs qui ont présidé à la prise de décision publique et aux effets à moyen et long terme.

Une autre vertu de l'évaluation réside également dans sa capacité à enrichir le débat démocratique. La participation des parties prenantes à une action publique et donc à son évaluation semble être acquis au moins dans les discours même si la pratique de l'évaluation participative demeure timide. Les expériences étrangères et les apports réels de la participation des bénéficiaires – voire du citoyen – au processus évaluatif offrent des perspectives de développement réel.

L'évaluation de l'action publique sous l'angle du développement durable réussit à intégrer les exigences de l'évaluation dite managériale (évaluation de la performance publique et apports des démarches qualité) en intégrant les parties prenantes dans le processus évaluatif. A partir de la distinction entre les différentes formes d'évaluation sous l'angle du développement durable, il est remarquable de constater le foisonnement d'initiatives souvent très cloisonnées (publiques et privées) visant à la constitution de référentiels d'évaluation de l'action publique au regard du développement durable.

¹⁰⁵NIOCHE Jean-Pierre, POINSARD Robert, L'évaluation des politiques publiques, Paris, Economica, 1984

Dans tous les cas, la réussite ou non d'une évaluation dans une collectivité tient toujours aux mêmes facteurs : l'initiative et le soutien de la démarche par les élus, une implication de l'ensemble des services concernés dans un effort constant de dialogue et de pédagogie afin de diminuer les risques d'inertie et de réticence aux changements, et enfin une méthodologie précise avec un effort de définition des termes utilisés et des procédures mises en œuvre.

Si au niveau de l'Etat, il est fait de plus en plus appel à la notion d'évaluation, celle-ci ne doit pas être galvaudée et il est important que les collectivités s'approprient la démarche pour un faire un outil adapté à leurs problématiques internes et territoriales et qui permette de réfléchir le plus concrètement possible à comment améliorer la qualité des politiques publiques à l'avenir dans un contexte de triple contrainte : raréfaction des ressources, implication des citoyens et préservation de la planète et des ressources naturelles.

Enfin, notre contribution nous a permis de comprendre que l'évaluation ne peut s'appréhender avec réussite sans un minimum de méthode, de patience et d'humilité et que comme l'indique le guide de l'évaluation de l'Union Européenne, « il vaut mieux obtenir des réponses imprécises à des questions importantes que des réponses précises à des questions dépourvues d'importance¹⁰⁶. »

¹⁰⁶ Commission Européenne. Evaluating EU Expenditure Programmes : A Guide to Ex Post and Intermediate Evaluation (Évaluer les programmes de dépenses de l'UE : Guide pour l'évaluation ex post et intermédiaire) 1997

http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/guide_eval_en.pdf

ANNEXES

ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE

A/ Ouvrages et rapports

AATF (Association des Administrateurs Territoriaux de France) : Mission de réflexion sur la constitution d'une Inspection générale de l'administration territoriale (pour le compte de l'ADF) -189 p- avril 2007

http://www.territorial.fr/transaction/tra_telechargelibre.php?TLT_CODE=TLT_NEWSLETTER_ARTICLE&ID_RESSOURCE=2038

ACUF (Association des Communautés urbaines de France) : Journée d'Étude du 29 mars 2007 : Développement durable : notation, évaluation, performance, ... Partage d'expériences public/privé »

http://www.communautes-urbaines.com/Download/actes_ACUF.pdf

ACUF : (Association des Communautés urbaines de France) et Groupe Caisse d'Épargne : Journée d'Étude du 30 mai 2007, Démarches locales de performance : pratiques et enjeux, principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales.

<http://www.communautes-urbaines.com/Download/CNCE.pdf>

ADF (Assemblée des Départements de France) : Guide de l'action durable, Décembre 2007.

<http://www.departement.org/webdav/site/adf/shared/internet/ACCUEIL/DVPT%20DURABLE/janvier%2008%20-%20ADF%20GUIDE%20DE%20L%20ACTION%20DURABLE.%20Version%201%20du%205%20decembre%202007.pdf>

AFIGESE (Association Finances Gestion et Évaluation) : Glossaire de l'Évaluation, 2001.

AFIGESE (Association Finances Gestion et Évaluation): Guide pratique de l'évaluation des politiques publiques, 2006.

AFNOR (Association Française de Normalisation) : SD21000 développement durable – responsabilité sociétale des entreprises, guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise », FDX 30-021, AFNOR, mai 2003.

BCEUF, Jean-Luc : L'évaluation des politiques publiques, La Documentation Française, 2001, 80 p.

BOULANGER, Paul-Marie : Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique, in Les séminaires de l'Iddri, n° 12, 2004. – 24 p.

http://www.iddri.org/iddri/telecharge/mardis/s12_boulangier.pdf

BOURDIN, Joël et ANDRE, Pierre et PLANCADE, Jean-Pierre : Placer l'évaluation des politiques publiques au coeur de la réforme de l'État, Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France, Sénat, délégation pour la planification, Paris; Sénat; 2004; 428 pages, (Les Rapports du Sénat, n° 392).

<http://www.senat.fr/rap/r03-392/r03-392.html>

BOUTAUD Aurélien : Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser, Thèse présentée devant L'École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne et l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne (416p.)

<http://www.agora21.org/entreprise/these4.html>

CANNAC, Yves : Rapport sur « La qualité des services publics », Paris, La Documentation française, 212 p, Juin 2004

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000357/0000.pdf>

COMMISSION EUROPEENNE, Evaluating EU Expenditure Programmes : A Guide to Ex Post and Intermediate Evaluation (Évaluer les programmes de dépenses de l'UE : Guide pour l'évaluation ex post et intermédiaire), 1997

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION : Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, La Documentation Française, mai 1996, 123 p

http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf

DELCHET, Karen : La prise en compte du développement durable par les entreprises, entre stratégies et normalisation. Étude de la mise en oeuvre des recommandations du guide Afnor SD21000 au sein d'un échantillon de PME françaises », thèse de doctorat EMSE/CapAFNOR, 2006.

<http://www.agora21.org/entreprise/these8.html>

L'Institut DELOUVRIER : Baromètre BVA / L'INSTITUT PAUL DELOUVRIER, Le baromètre des services publics, Les services publics vus par leurs usagers, Décembre 2007.

<http://www.delouvrier.org/themes/delouvrier/pdf/Nov07RapportDelouvrier.pdf>

DUPUIS, Jean-Claude : Les insuffisances de l'analyse de la notion de responsabilité sociétale de l'entreprise comme traduction de l'incomplétude de l'approche contractuelle de la firme », 2006, GEMO, Electronic Working Paper Series n° 2006-04.

DURON, Philippe : Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques et les indicateurs de développement durable, Assemblée nationale, Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 3594 Assemblée nationale : 2002 / 127 p. <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i3594.asp>

ETD (Entreprises, territoire et développement) : Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, 2007

http://www.projetdeterritoire.com/spip/article.php3?id_article=2916

FONDATION CONCORDE : Remettre l'évaluation des politiques publiques au cœur du débat public, un outil pour la démocratie, Synthèse des travaux de la commission Réforme de l'État sous la présidence de Monsieur Paul Ohana, 13 Juin 2006

<http://www.fondationconcorde.com/docs/data/conferences/evaluation-politiques-publiques.pdf?PHPSESSID=23e6ad459a5070d3f6d11cbe1a490caf>

GRAIL, Cédric et LESCAILLEZ, Vincent et MENUT, Philippe : Guide sur la performance dans les collectivités locales, avec l'appui de l'AFIGESE, l'ACUF et l'INET, 2006

<http://www.communautes-urbaines.com/Download/Guide%20AFICUF%20def7%20novembre%202006.pdf>

GRAIL, Cédric et LESCAILLEZ, Vincent et MENUT, Philippe : Résultats de l'enquête « AFICUF » sur la performance et son pilotage dans les collectivités territoriales, avec l'appui de l'AFIGESE, l'ACUF et l'INET, 2006

<http://www.communautes-urbaines.com/Download/Rapport%20Def%20Enq%20AFICUF%205%20octobre%202006.pdf>

Guide sur la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs - Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, juin 2004. Ce guide est consultable à l'adresse suivante : www.minefi.gouv.fr/lof/downloads/120_guide_performance.pdf

LAMARQUE, Danièle : Contrôle et évaluation : l'évaluation dans les institutions de contrôle, Rapport d'activité 2000-2002 du Conseil national de l'évaluation, p. 301

LAMARQUE, Danièle : L'évaluation des politiques publiques locales / Danièle Lamarque. - Paris : LGDJ, 2004. - 214 p. ; 21 cm. - (Systèmes. collectivités locales)

MERAKCHI, Benjamin : 40 ans d'évaluation des politiques publiques : de la RCB (rationalisation des choix budgétaires) au RCB (Rapport consolidé bisannuel), septembre 2007

Ministère du Budget, Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale, 2007.

http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/10/mine.html

PONROUCH, thèse, à paraître : "Mise en oeuvre du développement durable par les collectivités locales, Agendas 21 Locaux : évaluation et adaptation du SD 21000".

MONNIER, Eric : Évaluation de l'action des pouvoirs publics, Economica, 1992

NIOCHE Jean-Pierre, POINSARD Robert, L'évaluation des politiques publiques, Paris, Economica, 1984

OCDE : Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, 2002

<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

ROCHET, Claude : Conduire l'action publique : des objectifs aux résultats / Claude Rochet. - Paris : CampusPress : Macmillan : Pearson Education, 2003. - VII-339 p. ; 24 cm

RUPRICH-ROBERT, Christophe et BENCIVENGA, Magali : Évaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique - Voiron : La lettre du cadre territorial, 2002, 181 p. ; 30 cm. - (Dossiers d'experts)

SEN Amartya : Un nouveau modèle économique, Odile Jacob, 2000, 356 p.

SFE (Société Française de l'Évaluation): Journées françaises de l'évaluation : Le citoyen, l'élu, l'expert : pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques / septièmes Journées françaises de l'évaluation, Lyon, 2005 ; textes réunis et publiés sous la dir. de Henri Jacot et Annie Fouquet ; préface de Eric Monnier. - Paris : L'Harmattan, 2007, 241 p. (La librairie des humanités)

SFE (Société Française de l'Évaluation): LOLF, mesure de la performance et évaluation des politiques publiques, Journée d'étude du 15/11/2006, Cahier de la SFE n°2

OCDE : Stratégies nationales de développement durable : bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE, OCDE, 2006

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/39/36655852.pdf>

TROSA, Sylvie : L'évaluation des politiques publiques, Paris : Institut de l'entreprise, 2003. - 75 p. ; 30 cm. - (Les notes de benchmarking international ; novembre 2003)

http://www.institut-entreprise.fr/fileadmin/Docs_PDF/travaux_reflexions/benchmarking/politiques_publices.pdf

VIVERET (Patrick) : L'évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

B/ Articles

BARON, Gaëlle et MONNIER Eric : Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », in Revue « Informations sociales », Septembre 2003

BRODHAG, Christian : Développement durable et partenariat, 3 mai 2002, www.agora21.org
<http://www.agora21.org/articles/brodhag02a.htm>

GOUSSEAU, Jean-Louis : Les chambres régionales des comptes et l'évaluation des politiques publiques locales, article rédigé à l'occasion du 25ème anniversaire de la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes, 1982-2007
http://www.ccomptes.fr/CRC21/documents/divers/06_politiques_locales.pdf

LAMARQUE, Danièle : L'évaluation des politiques publiques locales par les chambres régionales des comptes : jusqu'où ? in Revue française de finances publiques, n° 85, 2004, février, p. 59-65

MAYNE, John : Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement - Revue canadienne d'évaluation de programmes, Vol. 16, N°1, pages 1 à 24 , 2001

MONNIER, Eric et HENARD, Fabrice : L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, in Revue Pouvoirs Locaux, Paris, Novembre 2000.

PONROUCH, Adrien : Reconnaissance et suivi – Évaluation des démarches de développement durable des collectivités locales : Contributions conceptuelles et méthodologiques – adaptation de l'approche SD21000 aux collectivités, Août 2007 (http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Article_DD-evaluation_AP-aout07.pdf)

POTIER, Vincent et BŒUF, Jean-Luc : Suppléments de la Gazette des communes, des départements, des régions n° 1395 du 3 mars 1997, n° 1448 du 6 avril 1998, n° 1540 du 6 mars 1999, n° 1540 du 6 mars 2000, n° 1591 du 2 avril 2001, n° 1637 du 18 mars 2002, n°1685 du 17 mars 2003 et n° 1732 du 8 mars 2004.

SINE, Alexandre et VEILLET, Isabelle : La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques, in Regards sur l'actualité, n° 335, 2007

VIVERET, Patrick : Pour redonner sa noblesse à l'action politique », in Le Monde Diplomatique, Mai 2000
<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/05/VIVERET/13719.html>

C/ Sites Internet

L'évaluation des politiques publiques :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/index.shtml>

Société française de l'évaluation (SFE)

<http://www.sfe.asso.fr/>

Association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE)

<http://www.afigese.asso.fr>

ANNEXE 2 :

DEMARCHES D'EVALUATION ILLUSTRANT L'AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE A PARTIR DE L'EXPERIENCE DE QUATRE DEPARTEMENTS

L'évaluation de la politique publique de la politique de prévention spécialisée au CONSEIL GENERAL DES BOUCHES DU RHONE

La direction du contrôle de gestion Département a été chargée de conduire une mission d'évaluation de la politique de prévention spécialisée, qui figure au titre des compétences obligatoires du département dans le cadre des politiques d'aide sociale à l'enfance. La rédaction du cahier des charges a abouti à la formulation de trois questions auxquelles l'évaluation a été chargée de répondre :

1. Interroger le sens et le positionnement de la prévention spécialisée dans le champ de la prévention sociale et de l'aide sociale à l'enfance, notamment au regard de nouvelles politiques dites sécuritaires ou territoriales (nouveaux dispositifs et nouveaux acteurs) et aux actions de l'aide sociale à l'enfance.

Questionnements liés : Comment la prévention spécialisée clarifie-t-elle ses missions et ses pratiques? Quelles sont ses relations avec les autres intervenants, interne ou externe? Quels sont les modes de régulation et de concertation? Comment s'opèrent les choix des territoires ?

2. Interroger le métier et les pratiques de la prévention spécialisée au regard des modifications de l'environnement social et du public (nouvelles formes de marginalisation, massification du phénomène, rajeunissement et féminisation de la population cible) qui induisent des changements de pratiques.

Questionnements liés : Quels sont les outils dont les organismes se dotent pour être garants des pratiques éducatives dans le champ de la prévention spécialisée ?

3. Interroger l'engagement de la collectivité en matière de prévention spécialisée

Questionnements liés : Quels sont les moyens humains, techniques, financiers consacrés à la prévention spécialisée par la collectivité? Quels sont les choix stratégiques faits par la collectivité (en termes d'organisation, de territoires, de public, ...) ?

La démarche s'est déclinée en deux parties : un diagnostic interne présentant la prévention spécialisée au CG des Bouches-du-Rhône et un diagnostic de territoire.

Le premier diagnostic a porté sur la clarification de la notion de prévention spécialisée, la mise en œuvre et le financement de la politique publique de prévention spécialisée au Conseil général des Bouches-du-Rhône en partenariat avec des associations locales.

Le deuxième diagnostic a porté sur une analyse des modes de financement des associations, ainsi que des personnels qu'elles emploient. En outre, une attention spécifique a été portée aux territoires d'intervention de la prévention spécialisée et à la description précise du public de la prévention spécialisée et de l'ensemble des actions mises en œuvre par les associations dans le cadre de cette politique (actions individuelles et collectives, différents types de prévention, etc...).

L'évaluation a concrètement débouché sur 10 préconisations dont 4 tirées du premier diagnostic et 6 du deuxième.

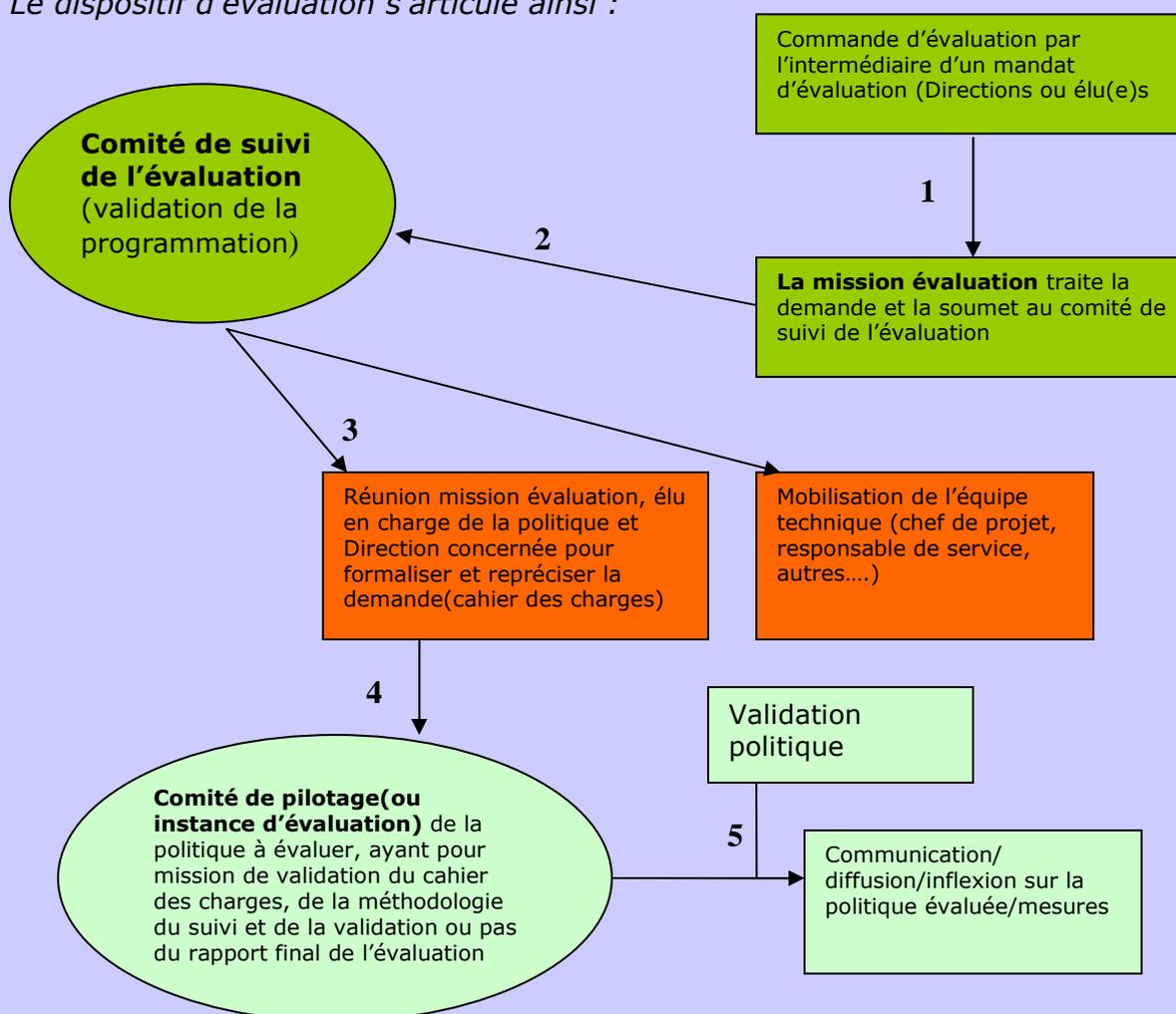
**Contacts : Mme Magali BENCIVENGA, Responsable du pôle évaluation des politiques publiques
Direction du contrôle de gestion, Conseil général des Bouches du Rhône - Téléphone: 04 91 21 14 52
magali.bencivenga@cq13.fr**

Le dispositif de l'évaluation au CONSEIL GENERAL DE LA NIEVRE

La mission Évaluation des Politiques Publiques a été installée au sein de la Direction de l'économie, des finances et du développement durable en février 2003 (les évaluations des politiques publiques au CG58 se font essentiellement en interne par la mission évaluation).

Cette mission d'évaluation est inscrite au sein d'un pôle d'expertise, où l'on retrouve le contrôle de gestion interne et le contrôle des satellites. Le conseil général de la Nièvre vise à avoir une approche globale de ses politiques au travers de l'articulation entre les différentes démarches (évaluation, contrôle de gestion, contrôle des satellites et la fonction financière).

Le dispositif d'évaluation s'articule ainsi :



La démarche globale d'évaluation au Conseil Général de la Nièvre est encadrée par un comité de pilotage politique. Pour chaque évaluation conduite, une instance d'évaluation est constituée afin d'en assurer le suivi et la garantie méthodologique.

Composé d'élue(s), de la Direction Générale, de la Mission évaluation, et d'un expert invité, le **Comité de suivi de l'évaluation ou comité de pilotage politique** a pour rôle de :

- Programmer et valider les sujets présentés par les différentes directions
- Être force de proposition sur certains sujets d'évaluation
- Décider de la communication ou pas des études
- Garantir le suivi de l'après évaluation
- Vérifier l'état d'avancement des études

Le Comité de pilotage de l'évaluation ou instance d'évaluation est composé de l'élue(e) en charge de la politique à évaluer, de la Direction Générale, de la Direction concernée par la politique à évaluer, de la Mission évaluation et d'un expert invité.

Son rôle consiste à valider la méthodologie et du cahier des charges de la politique à évaluer et assurer le suivi de l'évaluation, débat, garant de la démarche, validation ou pas du rapport final. Parmi les évaluations menées depuis 2003, l'évaluation de la politique Famille et Enfance a été exemplaire sur la méthode et sur ses impacts. Elle a été menée en plusieurs étapes :

Étape 1 :

- Commande de l'évaluation par la Direction de la Solidarité
- Formalisation de la commande
- Installation du comité de pilotage de l'évaluation
- Lancement de l'évaluation (mandat, cahier des charges,..)
- Installation de l'instance technique de l'évaluation

Étape 2 :

- Travail d'enquête et d'analyse

De ce fait l'évaluation s'est concrétisée par :

- Une analyse documentaire
- Une analyse d'impact territorial de la politique Famille et Enfance
- Une analyse Physico financière de la politique Famille et Enfance sur 5 ans (2001-2006)
- Des entretiens en interne au CG58 et en externe (partenaires de la politique Famille/Enfance)
- Un Benchmarking **avec 5 départements** ayant les mêmes caractéristiques

Résultats : Remise du rapport et synthèse de cette évaluation au COPIL et au Président du CG58 afin de finaliser le schéma départemental de la petite enfance et de l'enfance au travers des résultats et des préconisations de l'évaluation. Cette étude a permis aussi d'amener des éléments quant à la cohérence de l'organisation de l'action médico-sociale du département.

Contacts : M. Farid HADJAB, Service Évaluation des Politiques Publiques
Direction des finances, de l'économie et du développement durable Conseil Général de la Nièvre, Tél.
: 03.86.60.67.76 - farid.hadjab@cg58.fr

L'évaluation des contrats de soutien à l'autonomie des jeunes au CONSEIL GENERAL DE LOIRE-ATLANTIQUE

Depuis 2004, plus de 4000 Contrats de Soutien à l'Autonomie des Jeunes (CSAJ) ont été signés sur le territoire de Loire-Atlantique. Dispositif innovant, ce contrat vise un objectif essentiel : donner aux jeunes de 16 à 24 ans les moyens de réaliser leur projet dans le cadre d'un accompagnement personnalisé.

Prévue dès le lancement du dispositif, l'évaluation des CSAJ a été menée dès la première d'année afin de procéder à un éventuel réajustement de la politique.

Cette évaluation a été conduite en interne par la direction de la Qualité de la gestion publique (DQGP) qui, rattachée à la Direction générale des services, regroupe les fonctions d'évaluation de politiques publiques, de démarche qualité, de contrôle et d'audit. Le rapport final de l'évaluation a été rédigé en lien étroit avec un chargé de mission auprès du DGA Solidarité.

A l'initiative du Vice-président en charge de cette politique, cette évaluation a tout au long de son déroulement bénéficié d'un portage politique fort. Elle s'est déroulée sur neuf mois environ dont six consacrés à l'évaluation et trois à l'approfondissement des préconisations avec la Direction concernée.

Les principaux questionnements ont porté sur l'efficacité ; l'efficience et la pertinence du dispositif d'une part (qui sont les jeunes bénéficiaires ? quels sont les effets réels de ces contrats vis-à-vis de ces jeunes ?) et sur l'efficience du dispositif de gestion (les outils de gestion sont-ils adaptés ?).

Cette démarche s'est appuyée sur des entretiens individuels en interne et en externe ainsi que sur des entretiens collectifs (focus groupe) avec des partenaires extérieurs et des usagers. A ce titre, 8 jeunes choisis en raison de la diversité de leur situation ont été invités à participer aux entretiens.

Une des originalités de la démarche évaluative a consisté dans le suivi du plan d'action de mise en œuvre des préconisations qui ont été au préalable validées par le comité de pilotage de cette évaluation composé de l' élu en charge de ce dispositif, du DGA Solidarité, de la Directrice Vie Sociale / Famille, ainsi que du Directeur de la DQGP. Cette évaluation a entraîné des ajustements importants dont notamment l'amélioration de l'accessibilité du dispositif et la sécurisation de la gestion financière et administrative du système.

Cette évaluation a rencontré au départ quelques résistances internes liées à deux facteurs principaux, d'une part l'hyper implication du service concepteur de ce dispositif et en charge de sa mise en œuvre, et d'autre part la méconnaissance par les services des missions de la DQGP et de sa légitimité dans la conduite d'une telle démarche (Direction récemment créée). La DQGP a ainsi dû faire preuve autant de pédagogie que de fermeté pour mener à bien cette évaluation, qui a été in fine largement partagée par les services.

Notons enfin qu'une attention particulière a été portée à la communication de l'évaluation vis-à-vis des élus (communication à la commission des affaires sociales), des partenaires externes (présentation et transmission d'une synthèse du rapport d'évaluation) et des citoyens (mise en ligne de cette synthèse sur le site du Conseil Général).

Contacts : M. Christian MOINARD, Directeur de la Qualité de la Gestion Publique, Christian.Moinard@cq44.fr (Tél. : 02.40.99.89.07) et M. Georges CAVRET, Chargé de mission, Georges.CAVRET@cq44.fr (Tél. : 02.40.99.89.10)

L'expérience de suivi évaluatif menée au CONSEIL GENERAL DE L'ESSONNE

Depuis 2006, les actions d'insertion proposées par le Conseil général aux allocataires du RMI relèvent du régime des marchés publics et non plus de subventions allouées par le Département à des prestataires d'insertion conventionnés.

Dans ce cadre, une démarche de suivi évaluatif a été mise en place. La Direction de l'Insertion de lutte contre les Exclusions et de l'Emploi (DILEE) et la Direction de l'Audit, de l'Evaluation des politiques publiques et de la Qualité (DAEQ) ont élaboré, en collaboration avec les opérateurs, un ensemble d'indicateurs et proposé un outil de suivi permettant :

- de mieux connaître les allocataires orientés sur ces prestations et évaluer l'adéquation de l'offre aux besoins des bénéficiaires (pertinence)
- de comprendre le parcours des allocataires sur les différentes phases de la prestation et les difficultés rencontrées
- d'évaluer les résultats de ces prestations (efficacité)
- mais aussi d'apprécier la mise en œuvre par les opérateurs des obligations définies dans les cahiers des charges et s'assurer de la qualité des prestations proposées (qualité).

Des indicateurs articulés autour de 3 axes (profil des bénéficiaires, mise en œuvre de la prestation, effets attendus (résultats) ou induits (impacts)) ont ainsi été définis. Pour chacune de ces catégories d'indicateurs, des indicateurs génériques (c'est-à-dire communs à toutes les prestations) ainsi que indicateurs spécifiques à chacune d'entre elles ont été construits.

L'intérêt de cette démarche est double :

- *Favoriser l'amélioration du service rendu aux bénéficiaires par chacun des prestataires* : il s'agit de pouvoir proposer à chaque opérateur, sur la base de l'analyse de ces indicateurs - complétée éventuellement d'une grille d'analyse plus qualitative - des axes annuels d'amélioration du fonctionnement des actions.
- *Permettre une évaluation globale plus fine de l'offre d'insertion départementale* : il s'agit de faire évoluer le contenu des cahiers des charges et nos modes d'intervention en fonction de l'analyse des résultats de cette démarche.

Cette démarche constitue l'une des facettes du dispositif d'évaluation de l'offre d'insertion départementale. C'est également un outil de connaissance du public et de dialogue avec les opérateurs et les prescripteurs de prestations sur les territoires.

Contacts : Juliette AMAR, Directrice-adjointe de l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité, Conseil général de l'Essonne, Jamar@cg91.fr ; Ophélie ANQUET, chargée de mission évaluation des politiques publiques, OAnquet@cg91.fr

ANNEXE 3 : CHARTRE DE L'EVALUATION DE LA SFE

Préambule

L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel.

Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement.

Ainsi définis, les enjeux de l'évaluation des politiques et programmes publics dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général. C'est pour cela qu'elle doit s'exercer dans un cadre institutionnel explicite et que sa pratique doit être régie par des principes spécifiques.

Les membres de la SFE déclarent adhérer aux principes de la « Charte de l'évaluation », s'engagent à les appliquer en tenant compte des contextes particuliers rencontrés et à promouvoir la charte tant dans leur milieu professionnel qu'auprès des personnes et institutions concernées par l'évaluation et la délibération publique.

Les principes de l'évaluation en France

Pluralité

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée. Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

Distanciation

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel. Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

Compétence

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en oeuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

Respect des personnes

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées. Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

Transparence

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats. La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

Opportunité

Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de – et organisée afin de – produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

Responsabilité

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats). Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation. Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

ANNEXE 4

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ET AUDITIONNEES

• Universitaires

- **Nicolas BERLAND**, Professeur des Universités, Université Paris IX Dauphine, Directeur adjoint du CREFIGE (centre de recherche de Dauphine Recherche en Management - DRM) et de l'EDOGEST (École doctorale en gestion)
- **Jean-Michel CHAPET**, administrateur territorial et Professeur associé de Sciences de Gestion à l'Université Paris X
- **Adrien PONROUCH**, Doctorant à l'École des Mines de Saint-Étienne/ADEME/MEDAD
- **Nicolas MATYSAJIK**, Doctorant - ATER en science politique, SPIRIT - Sciences Po Bordeaux et Université de Lille 2
- **Marcel GUENOUN**, Doctorant en sciences de gestion à l'Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale (IMPGT), option management public

• Collectivités locales

○ Conseils généraux

- **Juliette AMAR**, Directrice adjointe de l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité, Conseil général de l'Essonne
- **Ophélie ANQUET**, Chargée d'évaluation, Direction de l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité Conseil général de l'Essonne
- **Magali BENCIVENGA**, Responsable du service Évaluation, Conseil général des Bouches du Rhône
- **Emelyne BIGOT**, chef de projet Observatoire permanent des engagements, Conseil général de l'Essonne
- **Céline BONFILS**, stagiaire, Délégation générale à la citoyenneté et au développement durable, Conseil général du Val-de-Marne
- **Jacques BRULARD**, Responsable du service "observatoire, études et appui à l'évaluation", Direction générale, Conseil général du Finistère
- **Georges CAVRET**, Chargé de mission, Direction de la Qualité de la Gestion Publique
- **Julie CHABAUD**, Responsable de la Mission Agenda 21, Conseil Général de la Gironde
- **Olivier COMPAIN**, Directeur de l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité, Conseil général de l'Essonne
- **Farid HADJAB**, Service Évaluation des Politiques Publiques, Direction des finances, de l'économie et du développement durable Conseil Général de la Nièvre
- **Serge HUTEAU**, Contrôleur de gestion, Conseil général de la Mayenne
- **Sophie LARGEAU**, Chef de projet démocratie participative, Délégation générale à la citoyenneté et au développement durable, Conseil général du Val-de-Marne
- **Christian MOINARD**, Directeur de la Qualité de la Gestion publique, Conseil général de Loire-Atlantique
- **Boris PETROFF**, Délégué général à la citoyenneté et au développement durable, Conseil général du Val-de-Marne, Conseil général du Val-de-Marne

- **Vincent POTIER**, Directeur général des services, CG des Bouches du Rhône
- **Patrick REIX**, Directeur général des services, Conseil général de Loire-Atlantique
- **René ROESCH**, Pôle Développement des Territoires, Direction du Développement Local et Urbain, Conseil général du Bas-Rhin
- **Christophe RUPRICH-ROBERT**, Directeur général adjoint de l'Organisation, des Système d'Information et du Contrôle, Conseil général du Vaucluse
- **Angélique SLOAN**, Directrice adjointe de l'audit et de l'évaluation, Conseil général des Hauts de Seine
- **Julie SMITH**, Directrice de l'audit et de l'évaluation, CG des Hauts de Seine
- **Delphine TRUCHET**, chargée de mission, Délégation générale à la citoyenneté et au développement durable

○ **Conseils régionaux**

- **Jean-Luc BOEUF**, Directeur général des services, Conseil régional de Franche Comté
- **Pascal DELAFOSSE**, Chef de service Évaluation, Direction du Développement Durable, de la Prospective, et de l'Évaluation, Conseil Régional Nord Pas de Calais
- **Pierre-Jean LORENS**, Directeur du Développement Durable, de la Prospective, et de l'Évaluation, Conseil Régional Nord Pas de Calais

○ **Communautés urbaines**

- **Cédric GRAIL**, Directeur-adjoint de l'Évaluation de la Performance, Communauté urbaine de Lyon
- **Maryline GUILLARD**, Responsable de la Mission Développement Durable et Espaces Naturels, Communauté urbaine de Nantes
- **Benoît QUINION**, Directeur général des services, Communauté urbaine de Lyon
- **Nadia MABILLE**, chargée de mission Agenda 21/ Développement Durable, Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération, Communauté urbaine de Lyon
- **Philippe MAHE**, Directeur général des services, Communauté urbaine de Nantes
- **Elisabeth ORTHOLAN**, Chargée de mission Agenda 21- Développement durable, Mission Développement Durable et Espaces Naturels, Communauté urbaine de Nantes
- **Jean-François TOUREL**, Directeur général adjoint Expertise et équipements d'intérêt communautaire, Communauté Urbaine de Marseille

• **État**

○ **Ministères**

- **Nathalie VICQ-THEPOT**, Responsable du bureau "Territoires et éco-responsabilité" Délégation au développement durable, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)

○ **Cour des comptes**

- **Danièle LAMARQUE**, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, Directrice des relations internationales, des affaires européennes et de la francophonie, Cour des comptes

○ **DIACT**

- **Thomas PEGUY**, Chargé de mission Évaluation, DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires)

• Associations

- **Jean-Christophe BAUDOUIN**, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF)
- **Dorothée BRIAUMONT**, Directrice adjointe, Comité 21
- **Antoine CHARLOT**, Directeur, Comité 21
- **Hélène COMBE**, Déléguée de l'Observatoire de la Décision Publique
- **Frédérique DEQUIEDT**, Entreprises, Territoires et Développement
- **Elisabeth DUPONT-KERLAN**, déléguée transports environnement énergie, Association des Régions de France (ARF)
- **Annie FOUQUET**, Président de la SFE (ainsi que le Bureau de la SFE)
- **Olivier LANDEL**, Délégué Général, Association des Communautés urbaines de France (ACUF)
- **Ludovic MEASSON**, Délégué général de la SFE
- **Eric PORTAL**, Président de l'AFIGESE (ainsi que le groupe de travail Évaluation de l'AFIGESE)
- **Delphine VINCENT**, Directrice adjointe, Entreprises, Territoires et Développement

• Entreprises privées

- **Benoît AGASSANT**, Responsable Collectivités territoriales, BMJ Ratings
- **Pascal BELLO**, Directeur général, BMJ Ratings
- **Hervé BOULMIER**, Arcet NOTATION
- **Virginie CAMPOS**, Analyste, Responsable ONG et fondations, BMJ Ratings
- **Arnaud DE CHAMPRIS**, Directeur Cabinet E.C.s
- **Karen DELCHET-COCHET**, Chef de projet, département Innovation et Développement, AFAQ AFNOR Certification
- **Perrine DUTRONC**, Responsable INNOVEST France
- **Florence FOUQUIER**, Directeur du département Audits en responsabilité sociale, VIGEO
- **François MOUTERDE**, Consultant
- **Paul OHANA**, PDG, Paul OHANA Consultants

ANNEXE 5 : DESCRIPTION DE LA METHODOLOGIE SD21000 ADAPTEE AUX COLLECTIVITES

La méthodologie SD21000 adaptée aux collectivités locales est une méthodologie d'autodiagnostic accompagné.

Par le biais d'une série de notations (à l'aide d'échelles à 5 niveaux) effectuées par le consultant et un groupe de travail représentant les principales directions de la collectivité, les collectivités identifient : des priorités de dialogue avec leurs parties intéressées (afin de prendre en compte leurs attentes) ; leurs enjeux significatifs de développement durable ; des priorités en termes de coordination stratégique territoriale (sur quels enjeux et avec quels acteurs travailler) ; et des voies de progrès concernant la maîtrise des enjeux.

L'outil ainsi initialement renseigné et ses premiers résultats auraient vocation à être mis à jour et mobilisés de manière régulière au sein des services (comme pour un système de management) dans une perspective d'amélioration continue.

LISTES DES DE PARTIES INTERESSEES ET DES THEMES PORTEURS D'ENJEUX

Ont donc été identifiées une liste de Parties intéressées et une liste de Thèmes Porteurs d'Enjeux, voulues « exhaustives » et « universelles » : ce sont des check-lists à partir des quelles sont identifiées des priorités concernant les acteurs et les enjeux.

Les catégories de parties intéressées présentées ci-dessous sont détaillées dans les outils méthodologiques qui ont été expérimentés, afin de préciser les acteurs concernés.

Les Thèmes Porteurs d'Enjeux sont, pour certains, composés de plusieurs aspects (détaillés dans les grilles de performance spécifiques, non présentées ici, qui les concernent).

Tous les TPE ne font pas l'objet d'une évaluation dans les trois champs (certains ne concernent pas le champ interne).

LISTE DES PARTIES INTERESSEES

1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les services et organisations de la collectivité	
1	1.1. élus de la collectivité
2	1.2. services de la collectivité
3	1.3. personnel de la collectivité

2. Partenaires de la collectivité	
4	2. délégataires et fournisseurs de la collectivité

3. Autres collectivités du territoire (Communes, CA, CDC, CU, Départements, Pays, Région...)	
5	3.1. élus des autres collectivités du territoire
6	3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)
7	3.3. services des autres collectivités du territoire
8	3.4. personnel des autres collectivités du territoire

4. Organisations des collectivités du territoire	
9	4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités
10	4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi
11	4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion...
12	4.4. agences, syndicats, régies, SEM...
13	4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale
14	4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine

5. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales	
15	5.1. Populations du territoire
16	5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire

6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale intervenant dans les domaines suivants :	
17	6.1. social, de la santé, de la sécurité
18	6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité
19	6.3. de la coopération et du développement
20	6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction
21	6.5. des milieux naturels et des risques
22	6.6. autres organismes nationaux

7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, ...)	
23	7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat
24	7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat

8. Secteur associatif, fondations, fédérations – intervenant dans les domaines suivants :

25	8.1. de l'environnement
26	8.2. du développement de l'activité et de l'emploi
27	8.3. du milieu et des activités rurales
28	8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme
29	8.5. Social, du développement, de la coopération
30	8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable
31	8.7. divers associations

9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche

32	9.1. acteurs de l'éducation
33	9.2. acteurs de la formation
34	9.3. acteurs de la recherche

10. Secteurs d'activités

10.00 Professionnels et leurs organisations <i>dans les secteurs de :</i>	
35	10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution
36	10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises
37	10.3 industries extractive et manufacturière
38	10.4 la construction
39	10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques
40	10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité
41	10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes...), NTIC et réseaux
42	10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière
43	10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels
44	10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration
45	10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes...)
46	10.12 du capital développement et du capital risque
47	10.13 l'assurance
48	10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats...)

11. Organismes internationaux

49	11. Organismes internationaux
----	-------------------------------

12. Autres Parties intéressées

50	12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance
51	12.2 collectivités des territoires voisins
52	12.3 collectivités des pays en voie de développement
53	12.4 médias
54	12.5 organismes de certification et de labellisation

13. Générations futures

55	13. générations futures
----	-------------------------

LISTE DES THEMES PORTEURS D'ENJEUX (TPE)

TPE DE MOYEN (Eléments de démarche)	MANAGERIAUX	1	Engagement et capacité de mobilisation des élus et de la direction
		2	Participation, implication et motivation du personnel
		3	Stratégie, politiques et objectifs
		4	Organisation et responsabilités
		5	Méthodes de travail et de gestion du projet
		6	Systèmes de management
	INSTRUMENTAUX	7	Prise en compte des parties intéressées : attentes et influences
		8	Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques
		9	Communication interne / Communication externe
		10	Tableaux de bords et instruments de suivi
		11	Efficacité et bonne gestion
		12	Politique d'achat/Commande publique
		13	Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions
TPE DE FIN (Domaines d'action)	ECO RESPONSABILITE AMENAGEMENT	14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
		15	Services publics et équipements collectifs
		16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
		17	Déplacements Transports Infrastructures
		18	Habitat – logement
	ECONOMIE ACTIVITES	19	Activités et Développement économique
		20	Travail, emploi, GRH
		21	Gestion et prévention des risques
		22	Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
		23	Ecologie industrielle et métabolisme territorial
		24	Agriculture, milieux ruraux et forêts
		25	Tourisme
	SOCIETE	26	Enseignement, éducation, recherche
		27	Santé
		28	Egalité, Equité, Solidarité
		29	Cohésion et Relations sociales
		30	Culture
		31	Activités sportives et de loisirs
		32	Coopération décentralisée
	ENVIRONNEMENT	33	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
		34	Air – pollution et odeurs
		35	Gaz à Effet de Serre
		36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
		37	Déchets
		38	Sols – pollutions/artificialisation
		39	Biodiversité et milieux naturels
		40	Bruit

LES 3 ETAPES DE LA METHODOLOGIE

ETAPE 1 : TRAVAIL SUR LES PARTIES INTERESSEES (attentes et niveau de relation)

On note :

- le niveau de relation de la collectivité avec les parties intéressées (PI)
- le niveau d'attentes (estimé par la collectivité) des PI vis-à-vis de chaque thème porteur d'enjeu (TPE)

Le niveau de relation est caractérisé grâce à l'échelle suivante :

1. La collectivité ne connaît pas la partie intéressée ou que de nom
2. La collectivité connaît la partie intéressée (son rôle, ses missions,...)
3. La collectivité sollicite la partie intéressée et/ou est sollicitée par elle en cas de besoin
4. La collectivité a des relations d'échanges d'informations, et est amenée à répondre régulièrement aux attentes de la partie intéressée (elle connaît ses caractéristiques, ses pratiques...)
5. Il existe entre la collectivité et la partie intéressée un dialogue et/ou une collaboration réguliers, formalisés et/ou étroits (contrats, conventions...)

Le niveau d'attente des parties intéressées vis-à-vis des TPE est caractérisé grâce à l'échelle suivante :

1. La partie intéressée n'a pas d'attentes vis-à-vis de l'enjeu
2. La partie intéressée a des attentes accessoires vis-à-vis de l'enjeu
3. La partie intéressée exprime l'attente d'une meilleure maîtrise de l'enjeu
4. La partie intéressée est directement concernée : elle attend un bénéfice clairement identifié de la maîtrise de l'enjeu
5. La maîtrise de l'enjeu est indispensable pour la partie intéressée

Cette étape permet d'établir un bilan de la connaissance générale des attentes des parties intéressées concernant les enjeux, et d'établir des priorités de dialogue (envers les parties intéressées avec lesquelles le niveau de dialogue est faible (<3)).

ETAPE 2 : NOTATION SUR LES THEMES PORTEURS D'ENJEUX (performance et importance)

On note :

- le niveau de performance de la collectivité sur la maîtrise des TPE
- le niveau d'importance des Thèmes Porteurs d'Enjeux pour le développement durable du territoire de la collectivité

La notation du niveau de performance sur les thèmes porteurs d'enjeux s'effectue à partir d'une grille générique de performance qui définit cinq niveaux pour chacun des trois champs. Des critères (procéduraux : qui concernent les moyens que mobilise la collectivité ; substantifs : recours à des indicateurs localement pertinents de suivi de la performance), qui concernent la qualité du processus mis en œuvre pour maîtriser chaque enjeu, sont définis.

La grille générique de performance constitue une « matrice » de référence pour situer la collectivité sur un niveau de performance dans chaque champ et pour chaque TPE. Des grilles *ad hoc* déclinant cette matrice ont été élaborées pour la plupart des TPE ; dans le cas contraire, la grille générique fait référence (et suffit pour situer le niveau global de performance de la collectivité en termes de maîtrise du TPE).

Le niveau d'importance de chaque TPE *pour le développement durable du territoire* est noté de 1 à 5, au gré d'une échelle *non explicitée*. Ceci nécessite qu'ait lieu une véritable explicitation collective des raisons qui justifient le niveau d'importance retenu (comme c'est le cas pour le niveau de performance, qui est noté en même temps que l'importance). Elle rend par ailleurs *tout à fait indispensable* que le travail de notation sur les thèmes porteurs d'enjeux soit fait de manière *collective* au sein de la collectivité. Cette étape permet d'identifier parmi les TPE, des *enjeux significatifs*. Ces derniers sont caractérisés par une importance forte (de niveau 4 ou 5) et par une performance faible (< 3).

ETAPE 3 : NOTATION DU NIVEAU DE LA COMPETENCE DE LA COLLECTIVITE ET DU NIVEAU D'INFLUENCE DES PARTIES INTERESSEES SUR LA MAITRISE DES ENJEUX SIGNIFICATIFS

On note :

- le niveau de compétences de la collectivité vis-à-vis de la maîtrise des enjeux
- le niveau d'influence des PI sur la maîtrise des enjeux significatifs

Le niveau d'influence des parties intéressées sur la maîtrise des TPE est caractérisé grâce à l'échelle suivante :

1. la partie intéressée n'a aucune influence sur la maîtrise de l'enjeu
2. la partie intéressée est peu influente sur la maîtrise de l'enjeu
3. l'implication de la partie intéressée permet une meilleure maîtrise de l'enjeu (*typiquement : les acteurs qui par leurs comportements, notamment collectifs, (production, demande, consommation, usages...) ont des impacts sur la maîtrise de l'enjeu ; acteurs possédant une compétence partielle sur l'enjeu...*)
4. l'implication de la partie intéressée est requise pour une bonne maîtrise de l'enjeu (*typiquement : un acteur qui par son comportement (production, demande, consommation, usages...) a un impact majeur sur l'enjeu ; une instance ou une institution qui possède en droit des compétences sur l'enjeu ; un organisme clef en termes de ressources et d'expertise sur l'enjeu*)
5. l'implication de la partie intéressée est indispensable à la maîtrise de l'enjeu (*typiquement : une instance ou une institution qui possède en droit des compétences importantes/majeures sur l'enjeu ; un acteur dont le comportement est majoritairement responsable du niveau de maîtrise de l'enjeu...*)

Le niveau de compétence de la collectivité sur la maîtrise de ses enjeux significatifs est caractérisé selon noté selon l'échelle suivante :

1. la collectivité n'a aucune compétence directe sur la maîtrise de l'enjeu (elle n'a pas de compétence institutionnelle (tel que fixé par la loi pour les collectivités territoriales) ou elle a délégué sa compétence (dans le cadre de ses compétences propres ou déléguées) à une structure intercommunale (pour les collectivités infra-départementales))
2. la collectivité n'a pas de compétence institutionnelle pour la maîtrise de l'enjeu mais elle a développé une compétence volontaire ; elle intervient de façon minoritaire sur la maîtrise de l'enjeu
3. la collectivité a une compétence institutionnelle ou pas pour la maîtrise de l'enjeu ; elle mène des politiques aux côtés de parties intéressées qui interviennent à niveau à peu près égal dans le domaine
4. la collectivité est compétente pour la maîtrise de l'enjeu et développe une politique forte dans le domaine
5. la collectivité est compétente pour la maîtrise de l'enjeu, et elle est animatrice / chef de projet / chef de file / sur la maîtrise de l'enjeu

Cette étape permet d'identifier des priorités en termes de coordination stratégique territoriale. La coordination s'avère nécessaire pour la maîtrise de l'ensemble des enjeux significatifs : il existe en effet toujours, en règle générale, des parties intéressées de niveau d'influence 4 ou 5 avec lesquelles travailler pour une maîtrise collective des enjeux. La coordination est indispensable pour les enjeux significatifs sur lesquels il existe des parties intéressées de niveau d'influence > à 3. Elle est également prioritaire lorsque la collectivité a un niveau de compétence < à 3. A ce stade de la méthodologie, il est possible d'identifier des voies de progrès et des actions associées, pour l'amélioration de la maîtrise des enjeux significatifs dans chacun des champs concernés. Ces voies de progrès sont orientées par les critères de performance caractérisant le niveau supérieur à atteindre, et par le contexte spécifique de la collectivité.

	1. PRISE DE CONSCIENCE <i>pas d'action</i>	2. MESURE <i>évaluation de la situation et identification de voies de progrès Diagnostic et mobilisation des connaissances</i>	3. MISE EN PLACE D' ACTIONS <i>visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art Au moins respect des exigences réglementaires</i>	4. MAITRISE PARTIELLE D' INNOVATIONS <i>identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation</i>	5. EXCELLENCE / EXEMPLARITE <i>généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu</i>
ORGANISATION INTERNE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pas d'actions ni d'interrogations (autres qu'éparses et très ponctuelles) concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. ▶ Faible connaissance de l'enjeu et des moyens nécessaires à sa maîtrise au niveau de la collectivité en tant qu'organisation. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. Identification de voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ▶ Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. ▶ Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ▶ Bonnes pratiques mises en œuvre. ▶ Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu. ▶ Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Exemplarité dans la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. ▶ Usage généralisé des bonnes pratiques. ▶ Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes. ▶ Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ▶ Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art. ▶ Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Généralisation / systématisation de l'usage des meilleures pratiques pour la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. ▶ Innovation(s) dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ▶ Excellence de la performance mesurée. ▶ Processus de suivi et d'amélioration continue consolidé et ancré au sein de la collectivité en tant qu'organisation.
COMPETENCES ET POLITIQUES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pas d'interrogations ni d'actions (autres qu'éparses et très ponctuelles et hors des routines habituelles), concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité au gré de ses compétences et au travers de ses politiques. ▶ Faible connaissance de l'enjeu et de son niveau de maîtrise par le biais des compétences de la collectivité. ▶ Pas d'interrogations ni d'actions concernant le lien entre la maîtrise de l'enjeu et les différentes politiques (incluant celles portant sur des thématiques a priori éloignées) menées par la collectivité 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences. ▶ Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à <i>a priori</i> la maîtrise de l'enjeu). ▶ Identification de voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences. ▶ Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité. ▶ Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité. ▶ Bonnes pratiques mises en œuvre. ▶ Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu. ▶ Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. ▶ Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [→ <i>Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines</i>] 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques. ▶ Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art, usage généralisé des bonnes pratiques. ▶ Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes. ▶ Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ▶ Performance mesurée, contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires. ▶ Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Généralisation / systématisation de l'usage des meilleures pratiques pour la maîtrise de l'enjeu au gré des compétences de la collectivité et au travers de ses politiques. ▶ Innovation(s) dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences. ▶ Excellence de la performance mesurée. ▶ Processus de suivi et d'amélioration continue consolidé et ancré dans la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité.
COORDINATION STRATEGIQUE TERRITORIALE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pas d'interrogations ni d'actions (autres qu'éparses et très ponctuelles) concernant la maîtrise de l'enjeu à l'échelle du territoire. Faible connaissance de l'enjeu et des moyens nécessaires à sa maîtrise à l'échelle du territoire. ▶ Faible connaissance des moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences / influence, et des dispositions des parties intéressées vis-à-vis de l'enjeu. ▶ Faible communication avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu. ▶ Pas de coordination avec les parties intéressées pour la maîtrise collective de l'enjeu à l'échelle du territoire. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences / influence et dispositions vis-à-vis de l'enjeu. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu. ▶ Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu. ▶ Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mise en place d'actions, politiques, dispositifs coordonnés avec les parties intéressées influentes sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu. ▶ Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Système de gouvernance assurant la participation de l'ensemble des parties intéressées à la gestion innovante de l'enjeu au travers de leur implication coordonnée dans les décisions et la mise en œuvre d'actions concernant l'enjeu, en totale cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire. ▶ Bonne maîtrise collective de l'enjeu. ▶ Modalités de mesure collective de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ▶ Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au travers de l'action collective sur le territoire.

A SUIVRE....