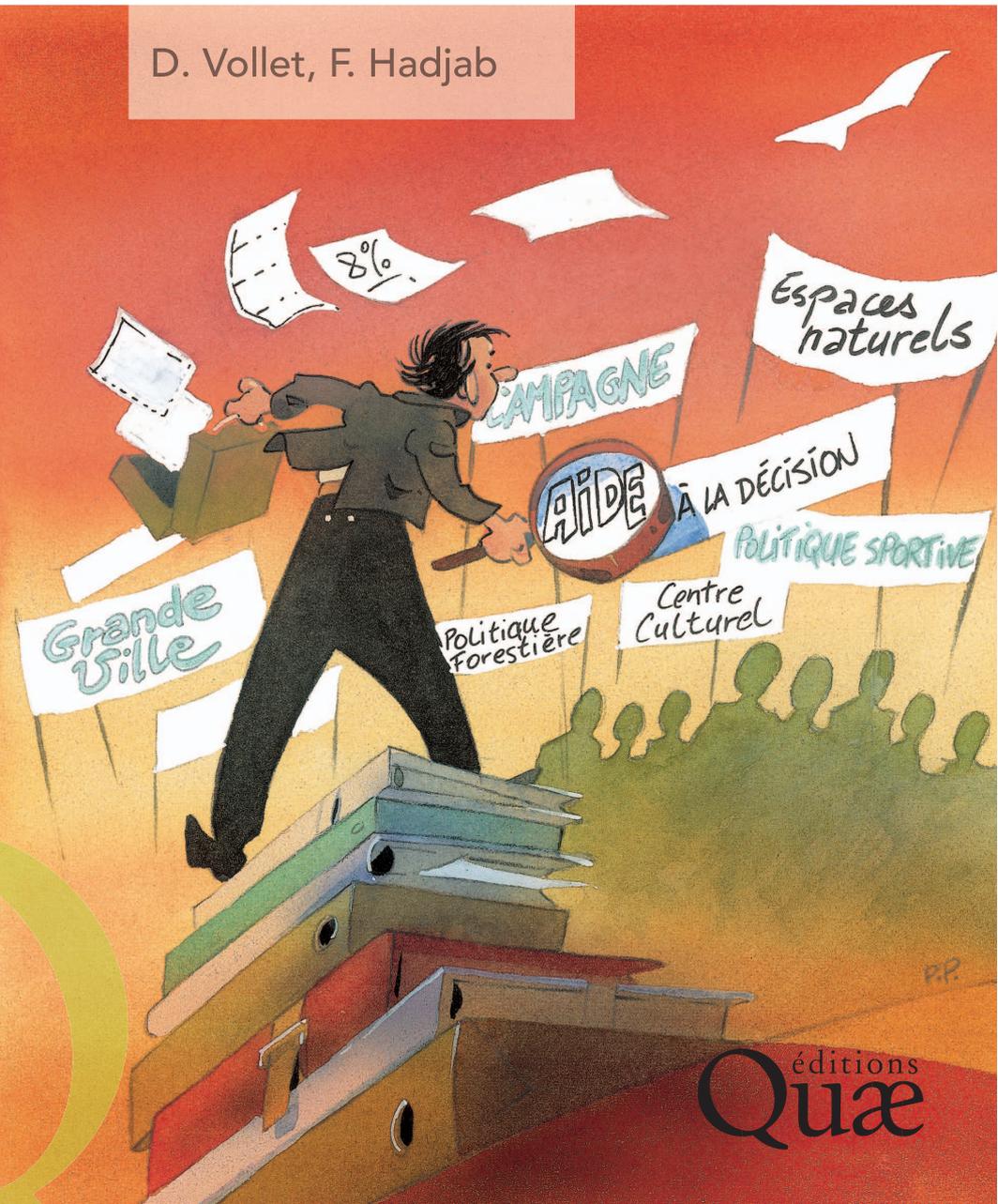


# Manuel de l'évaluation des politiques publiques

D. Vollet, F. Hadjab





# Manuel de l'évaluation des politiques publiques

Dominique Vollet, Farid Hadjab

## Collection Guide pratique

La filière protéagineuse. Quels défis ?

Jean-Pierre Boutin, Yves Dronne, Nathalie Munier-Jolain, Bernard Sève,  
Bernard Tivoli, Jacques Guéguen, Gérard Duc, 2008

Poissons de l'océan Indien et de la mer Rouge

Marc Taquet, Alain Diringer, 2007

Traitement des effluents d'élevage des petites et moyennes exploitations.  
Guide technique à l'usage des concepteurs, bureaux d'études et exploitants

Colin Burton, Vincent Jaouen, José Martinez, 2007

Alimentation des bovins, ovins et caprins.

Besoins des animaux – Valeurs des aliments. Tables Inra

Ouvrage collectif, 2007

Les végétations d'alpage de la Vanoise. Description agro-écologique  
et gestion pastorale

André Bornard, Mauro Bassignana, Claude Bernard-Brunet, Sophie Labonne,  
Philippe Cozic, 2007

Éditions Quæ – c/o Inra  
RD 10

78026 Versailles Cedex, France

© Éditions Quæ, 2008  
ISBN 978-2-7592-0287-4  
ISSN 1952-2770

Le code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation des éditeurs ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

# Sommaire

Remerciements	4
Préface	5
Introduction	7
<b>Les principales questions du néophyte</b>	<b>11</b>
Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques ?	13
Quelles sont ses origines ?	
Pourquoi en parle-t-on maintenant ?	14
L'évaluation pour faire quoi ?	15
L'évaluation pour qui ?	23
Exercices : la spécificité de l'évaluation et de ses parents proches et éloignés	23
<b>Comment mener une évaluation de politique publique ?</b>	<b>25</b>
Rien ne sert de courir après les indicateurs... mieux vaut se préparer !	27
Les outils de l'évaluation	32
Les étapes de réalisation de l'évaluation	46
Exercices : un même type d'action sur deux territoires ou deux théories d'action à l'œuvre	47
<b>Comment utiliser une évaluation de politique publique ?</b>	<b>53</b>
La validation : une première étape incontournable	55
La diffusion : une dimension stratégique pour rendre compte de l'action publique	56
Les retombées de l'évaluation	56
Exemples d'évaluation de politiques et leurs conséquences	59
Quatre étapes clés de l'évaluation	59
<b>Conclusion</b>	<b>61</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>63</b>
Figure 1	rabat de couverture

## Remerciements

Les auteurs tiennent à adresser tous leurs remerciements en premier lieu à l'ensemble des membres du groupe évaluation de l'Association Finances gestion collectivités locales (Afigese) qui ont fourni un cadre d'échanges fertile pour mettre au point ce guide durant les années 2006-2007. Nous pensons notamment à Marine Viala, Marie-Claude Malhomme, Michel Eychenne, Pascal Delafosse, Pierre Emmanuel Grateau et Viannette Jacquemet, avec qui les échanges et les réflexions ont été nombreux. La qualité de ce guide doit également beaucoup à la lecture critique et toujours constructive de Jean-Marc Callois, qui a bien voulu accepter de jouer le rôle toujours ingrat mais jamais facile de relecteur pour les Éditions Quae : qu'il en soit sincèrement et chaleureusement remercié ! Enfin, la dernière ligne droite vers la publication représente aussi une étape cruciale : les relectures finales et mises en forme par les Éditions Quae nous ont été précieuses pour assurer une qualité égale sur l'ensemble du document.

# Préface

Depuis le « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques » (1996), fruit de l'expérience accumulée au niveau central par le Conseil scientifique interministériel de l'évaluation et préfacé par Jean Leca, une expérience considérable a été accumulée et capitalisée en France à tous les échelons territoriaux. Ceci vaut tant pour les évaluations obligatoires que pour les évaluations volontaires.

Conçu collectivement et présenté par une équipe, ce nouveau guide se veut très pratique et s'adresse au néophyte en matière d'évaluation de politique publique. En fait, l'ouvrage développe les questions posées par le métier de l'évaluation et attire l'attention sur les précautions à prendre avant de courir chercher les réponses. En effet, la sagesse est de mise aujourd'hui pour « émanciper » les pratiques évaluatives des travaux peut-être insuffisamment structurés que l'on a pu voir dans le passé.

Des réflexions sur les outils et des exemples animent et illustrent le propos qui complète utilement le glossaire de l'Afigese. Des exercices sont proposés au même titre qu'une autoformation.

Le message final est constructif et optimiste quant au développement de la culture de l'évaluation. Au moment où la Société française d'évaluation réunit 800 Européens du Parlement européen de Strasbourg, ce document nous sera très utile pour, notamment, continuer à construire les briques de notre documentation commune sur le nouveau management public à l'heure de la société fondée sur la connaissance.

Maurice Basle,  
Professeur des Universités



# Introduction

L'évaluation des politiques publiques est un processus d'appréciation des actions de tout programme ou de toute politique publique, développé principalement par les collectivités ou par l'État.

Cette démarche constitue, au-delà du diagnostic, une aide à la décision en vue d'améliorer la mise en œuvre ou le contenu des actions retenues dans la politique évaluée. Elle se traduit souvent par l'émergence de nouvelles formes de gouvernance puisqu'elle implique une plus grande diffusion de l'information au sein de la société, notamment parmi les acteurs administratifs, professionnels et bénéficiaires. En effet, un rapport d'évaluation contient certes un certain nombre d'informations et d'indicateurs relatifs aux aspects financiers, humains ou de réalisations physiques mais, également, des éléments sur l'adéquation des résultats de la politique par rapport aux enjeux et aux objectifs initialement assignés à la politique et un jugement sur la valeur de l'action.

Favorisée et même rendue obligatoire par l'Union européenne, l'évaluation des politiques publiques se développe de façon très différente selon les collectivités locales pour une multitude de raisons. Alors que certaines collectivités sont très favorables à la démarche, d'autres restent plus réservées pour différentes raisons :

- en premier lieu, en raison de l'appréhension bien naturelle de devoir être jugé par un tiers sur les résultats d'une action à laquelle chacun est plus ou moins associé. L'évaluation est souvent hâtivement assimilée à d'autres exercices de nature très différente, comme l'audit ou le contrôle ;

- en second lieu, en raison d'une connaissance inégale de la démarche selon les collectivités et leurs expériences en la matière, ou une méconnaissance de celle-ci par les collectivités territoriales, ce qui peut susciter des réticences tant de la part des acteurs politiques que des acteurs techniques.

Cependant, un nombre croissant de collectivités locales (Conseils généraux, communes, Établissements publics de coopération intercommunale...) s'intéresse à l'évaluation des politiques publiques suite aux effets de la décentralisation mais surtout par un souci de mieux adapter les actions en direction des publics cibles – qui sont aussi électeurs !

Plus que toute autre collectivité, les Conseils régionaux ont acquis une culture de l'évaluation, par le biais de celle des contrats de plan État-Région et des fonds européens. En parallèle, les travaux récemment menés visant à comparer les processus d'institutionnalisation entre différents pays soulignent le rôle de la formation initiale et continue des fonctionnaires dans la diffusion de la pratique de l'évaluation (Varone et Jacob, 2004).

Forts de ces constats, les membres du groupe évaluation de l'Association finances gestion évaluation (Afigese), – personnes issues de différentes collectivités (région, département, communauté d'agglomération), de chambres consulaires (chambres de métiers, chambres de commerce et d'industrie) et de cabinets d'évaluation, universitaires ou chercheurs développant des travaux empiriques –, ont souhaité établir un guide simple d'utilisation, afin de faire connaître et de promouvoir la culture de l'évaluation au sein de ces institutions. Il existe déjà un certain nombre d'ouvrages faisant référence dans ce domaine. Nous pensons notamment aux fascicules de la collection Means, édités en 1999 par la Commission européenne, qui comprennent à la fois les fondements théoriques de l'évaluation, une description des outils utilisables par l'évaluateur et un glossaire. L'ouvrage de B. Perret (2001) représente également une synthèse riche pour le praticien de l'évaluation.

Ce guide diffère de ces ouvrages par le public visé. Nous souhaitons qu'il soit accessible aux personnels administratifs en charge des questions d'évaluation des politiques dans les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État. Nous nous proposons ici de fournir des conseils méthodologiques pratiques et des analyses d'expériences des auteurs, qui soient accessibles à toute personne débutant en la matière. La légitimité de la démarche et le partage d'une culture de l'évaluation constituent en effet des aspects fondamentaux à prendre en compte dans la réussite d'une évaluation, ce que Monnier (1992) résumait par la formule : « *L'aspect crucial n'est pas méthodologique mais se situe au niveau de la crédibilité de l'évaluation auprès des acteurs sociaux* ».

Cet ouvrage se veut également un outil de compréhension de l'origine et de la nature de l'évaluation, sans connaissance préalable dans ce domaine. Il s'agit de proposer aux novices en matière d'évaluation des politiques publiques un accès privilégié pour utiliser l'évaluation comme un outil favorisant un pilotage stratégique de l'action publique. De ce fait, les auteurs de l'ouvrage ont souhaité dégager quelques perspectives (notamment en termes de nouvelles formes d'organisation et de gouvernance) rendues possibles par la mise en route de démarches d'évaluation.

Signalons que ce guide souhaite être d'une lecture facile par l'utilisation de schémas simples, se complexifiant progressivement au fur et à mesure des questions posées, et adapté à un lectorat diversifié. Selon ses centres d'intérêt, chacun pourra trouver en encadré des références théoriques utiles ou des retours d'expérience précieux. Des exercices simples ont été introduits à la fin de chaque chapitre (p. 23, p. 47) pour mettre en application les notions et les outils présentés. Enfin, il appartient aux lecteurs de le rendre interactif, car les membres du groupe évaluation de l'Afigese sont disponibles, dans la mesure de leurs expériences et leurs compétences, pour répondre aux interrogations des lecteurs.

Ce guide est structuré en trois parties. La première partie est destinée aux nouveaux venus dans le champ de l'évaluation des politiques publiques. La nature, les origines, les raisons et les principaux acteurs concernés par l'évaluation sont succinctement présentés. La deuxième partie, de facture plus opérationnelle, vise à expliciter la manière de conduire une évaluation. Le pilotage de la démarche est au centre de cette partie, sans pour autant négliger la question des outils disponibles pour la mettre en œuvre. Enfin, la dernière partie, centrée sur l'utilisation de l'évaluation, intéresse particulièrement les praticiens de l'évaluation de politique publique. Les conditions de validation, de diffusion et les conséquences du processus d'évaluation seront évoquées pour les principaux acteurs concernés. Par ailleurs, dans un souci pédagogique, le lecteur est graduellement initié à la démarche d'évaluation par la mise au point progressive d'un schéma synthétique (figure 1) reprenant les principaux éléments à retenir et articulé autour des principales questions, que se pose un néophyte en matière d'évaluation. Fondé sur l'analyse de l'action publique et les différents niveaux d'évaluation, le schéma se complexifie progressivement au fil du guide en vue d'aboutir à une vision synthétique des questions soulevées par la démarche d'évaluation.

Une fois clarifiés la nature, les origines et les destinataires de l'évaluation, la question de ses répercussions et de son utilisation constitue en fait le cœur des interrogations pratiques des chargés d'évaluation.

Comment valider dans de bonnes conditions une évaluation en vue d'assurer une diffusion satisfaisante ?

Quelles sont les conséquences possibles de la suppression d'une politique publique suite à une évaluation pour les services opérationnels, les élus, les publics cibles ?