



L'analyse des pratiques évaluatives des politiques publiques locales : quelles caractéristiques ? Quelles modalités de mise en œuvre ? Quels effets ?

Avril 2019

Nicolas POUZACQ, Docteur en sciences de gestion, UPPA, Chaire Optima/CREG-MET

David CARASSUS, Professeur des universités en sciences de gestion, Directeur de la Chaire OPTIMA, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), CREG-MET



Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION	9
0.1) NOTRE ECHANTILLON : 400 REpondants de collectivites locales variees et sur des fonctions supports	10
0.2) NOTRE MODELE DE RECHERCHE : CARACTERISATION, MODALITES ET EFFETS DES PRATIQUES EVALUATIVES	12
0.3) UN PREMIER RESULTAT GLOBAL : UNE EVALUATION REALISEE DE MANIERE RECENTE OU A ENGAGER DANS UN FUTUR PROCHE	18
1) UNE EVALUATION-AUDIT, PLUTOT EX-POST, PONCTUELLE ET SPECIFIQUE, FONDEE SUR DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE RESSOURCES	20
1.1) UNE EVALUATION-AUDIT, MAJORITAIREMENT DE NATURE EX-POST ET PONCTUELLE	20
1.2) UNE DIVERSITE DE POLITIQUES PUBLIQUES EVALUEES	21
1.3) DES EVALUATIONS DYNAMIQUES S'APPUYANT GENERALEMENT SUR DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS FOCALISES SUR L'UTILISATION DES RESSOURCES	23
2) DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE L'EVALUATION FOCALISEES SUR DES LOGIQUES INTERNE ET FINANCIERE	28
2.1) UN « TOP MANAGEMENT » PREPONDERANT POUR ENGAGER UNE EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	28
2.2) DES CONTRAINTES ECONOMIQUES ET REGLEMENTAIRES AUSSI A L'ORIGINE DE LA MISE EN ŒUVRE D'EVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES	29
2.3) UNE ORGANISATION COMBINEE EN MATIERE D'EVALUATION ENTRE METIERS/SUPPORTS ET LOCAL/CENTRAL	30
2.4) UNE MISE EN ŒUVRE DE L'EVALUATION STRUCTUREE, PARTAGEE ET DIFFUSEE, MAIS SEULEMENT EN INTERNE	31
3) DES EFFETS REDUITS DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES SUR LE PLAN STRUCTUREL, DES EFFETS MODERES SUR LES PLANS COGNITIFS ET CULTURELS	35
3.1) DES APPRENTISSAGES LES PLUS FORTS DE NATURE COGNITIVE	37
3.2) DES APPRENTISSAGES CULTURELS IMPORTANTS	38
3.3) DES APPRENTISSAGES STRUCTURELS PLUS REDUITS ET PEU PROFONDS	38
CONCLUSION	40

Synthèse

Depuis près de 40 ans, les collectivités locales connaissent une profonde évolution de leurs modes de gestion. De nombreux facteurs apparaissent ainsi avoir influencé cette évolution, en particulier une forte extension des compétences, une montée des risques financiers et une hausse de la pression de la part des citoyens, contribuables ou usagers, imposant aux collectivités locales une plus grande transparence dans l'utilisation des deniers publics et une plus grande qualité du service public. Dans ce contexte évolutif, les organisations publiques cherchent en particulier à évaluer les résultats des politiques engagées pour permettre une action publique plus efficace, plus efficiente et plus juste. L'évaluation des politiques publiques devient en effet omniprésente dans les textes et les discours à partir des années 1990, afin qu'elle soit associée à toute action publique. Ce concept d'évaluation est aussi un sujet déjà abordé par de nombreuses recherches académiques, notamment théoriques (Boutaud, 2005¹; Christie, 2007²). Dans ce cadre, l'évaluation des politiques publiques est ainsi définie par Fouquet (2014³) comme « *une activité qui 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* ».

Au regard de ce contexte et de la forte présence de l'évaluation dans les textes, les discours et les recherches théoriques, notre étude se focalise sur l'opérationnalisation du concept d'évaluation des politiques publiques locales, afin de savoir quels en sont les caractéristiques, les modalités et les effets. La Chaire OPTIMA a alors lancé une étude durant l'été 2018 auprès des collectivités locales au sujet de leurs pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques.

Ce rapport permet ainsi de mettre en évidence plusieurs résultats concernant les pratiques évaluatives des collectivités locales françaises sur la base de 400 collectivités locales répondantes. Son premier résultat global est que 46% des collectivités locales ont déjà réalisé une ou plusieurs évaluations de politiques publiques. Ce chiffre atteint 70% des collectivités en intégrant les collectivités qui ont prévu de mener à bien une évaluation dans un avenir proche. Ces résultats permettent d'affirmer alors que l'évaluation de politiques publiques semble de plus en plus pénétrer la réalité de l'action publique locale. D'autres résultats, plus précis, émergent aussi des réponses apportées. Ils sont présentés ici, de manière synthétique, au regard de la structure de notre modèle de recherche, à savoir une première dimension permettant la caractérisation des évaluations engagées (1), une seconde sur les modalités de mises en œuvre (2) et une troisième sur les effets des évaluations réalisées (3). Des préconisations sont aussi proposées au fur et à mesure des résultats (elles apparaissent en gras dans le texte).

¹ Boutaud A. (2015), Peut-on évaluer les politiques de prévention? L'exemple de l'analyse économique.

² Christie CA. (2007), Reported Influence of Evaluation Data on Decision Makers Actions An Empirical Examination, American Journal of Evaluation, 28(1), 8–25.

³ Fouquet A (2014), L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses, Revue française d'administration publique, n° 148(4), 835–847.

1) Une évaluation-audit, plutôt ex-post, ponctuelle et spécifique, fondée sur des objectifs et des indicateurs de ressources

Sur le plan de la caractérisation des pratiques évaluatives, il apparaît, tout d'abord, que les pratiques des collectivités locales en matière d'évaluation ne sont pas systématiques, et restent mobilisées à un moment donné sur un objet spécifique. En effet, les collectivités locales mènent majoritairement des évaluations-audit sur des périmètres précis de politiques publiques, réalisées de manière ponctuelle, plutôt ex-post et de manière approfondie sur un plan opérationnel. Ainsi, peu de collectivités locales pratiquent l'évaluation sur l'ensemble de leurs politiques publiques, de manière suivie, à la fois ex-ante et ex-post, et sur des niveaux d'analyse stratégique. Or, il nous paraît essentiel de ne pas opposer ces deux types d'évaluation, mais plutôt de les associer afin qu'elles se complètent. En effet, l'évaluation continue fondée sur les normes du contrôle de gestion / pilotage des politiques publiques permet de disposer de résultats actualisés, de manière régulière, et de résultats synthétiques sous forme de tableaux de bord stratégique. Des décisions de réallocation budgétaire et/ou d'alignement stratégiques sont alors possibles. L'évaluation-audit permet, elle, d'avoir des résultats plus complets, plus opérationnels, mais de manière ponctuelle et sur des périmètres restreints. Des décisions organisationnelles sont alors possibles. Compte tenu du développement déjà présent des évaluations-audits, il semble donc nécessaire de **développer des évaluations continues, utiles sur un plan stratégique, réalisées de manière récurrente, ex-post, synthétique et sur toutes les politiques publiques.**

Ensuite, les résultats montrent aussi qu'il existe une diversité de politiques publiques évaluées parmi lesquelles les politiques du sanitaire et du social, de l'éducation, du sport et de la culture sont majoritaires. Ces résultats semblent logiques au regard des obligations réglementaires évaluatives pouvant exister dans ces domaines, notamment sur le sanitaire et le social (ARS, CAF, etc.). De plus, nos résultats mettent aussi en évidence que l'évaluation des politiques ne s'appuie que peu sur un référentiel de politiques publiques sous forme de segmentation. Ce résultat semble cohérent avec le résultat précédent qui mettait en évidence le faible nombre d'évaluation continue. En effet, les évaluations-audits, de par leur objet et leur périmètre, peuvent ne pas s'appuyer sur ce type d'outils. A ce propos, il apparaît nécessaire de **mettre en place un référentiel stratégique comme prérequis de l'évaluation continue des politiques publiques.** Ce référentiel permettrait alors de préciser, non seulement, la structure opérationnelle des politiques locales (par exemple en Politiques, Missions et Actions), mais aussi, les objectifs associés à chaque politique publique évaluée.

Aussi, au regard des réponses, l'évaluation est caractérisée assez largement pour les répondants par la présence d'objectifs et d'indicateurs, éléments essentiels pour mesurer la performance d'une action publique. Sur ce point, les résultats montrent cependant une production majoritairement manuelle des indicateurs, à l'aide de tableur de type Excel. Or, à l'ère de l'Open Data, il apparaît nécessaire que les données à l'origine des évaluations de politiques publiques soient mieux maîtrisées par les collectivités locales, que cela soit en termes de fiabilité ou de disponibilité. A ce titre, il apparaît important que les collectivités locales puissent **se doter d'un logiciel adapté à l'évaluation des politiques publiques.** Ce logiciel pourrait ainsi permettre d'améliorer la collecte des données nécessaires en particulier à partir des logiciels métiers, où les données sont saisies. Ce logiciel permettrait aussi un gain de temps important et une amélioration globale de la qualité du rendu des évaluations par rapport au tableur de type Excel, par essence non collaboratif et sans

vision globale. Plusieurs logiciels sont actuellement utilisés par les collectivités locales, notamment sur l'utilisation des ressources (logiciel comptable, logiciel RH, etc.). Il serait donc pertinent qu'un logiciel soit aussi utilisé sur le pilotage des services publics, pour lesquelles les collectivités locales existent. Pour nous résumer sur ce point concernant l'outillage informatique : gérer les ressources, c'est bien...Evaluer les services publics, c'est mieux...

Enfin, notre questionnaire permet aussi de caractériser les pratiques évaluatives concernant la nature des indicateurs mobilisés. Au regard des réponses, il s'avère que la logique d'évaluation reste influencée par l'organisation interne de la collectivité avec une faible vocation, en l'état, à prendre en compte son environnement. Les indicateurs de ressources sont ainsi majoritaires dans les évaluations de politiques publiques. Il semble alors nécessaire à ce propos de **développer les indicateurs de nature exogène** (par exemple la satisfaction des bénéficiaires, le niveau de réponse aux besoins du territoire, ou encore le degré d'attractivité), afin de mieux prendre en compte l'environnement externe à la collectivité et ainsi intégrer les partenaires et les citoyens au processus évaluatif. Le fait de combiner à la fois des indicateurs de ressources / endogènes avec des données alimentant des indicateurs exogènes permet alors de mettre en œuvre une évaluation globale de politiques publiques, prenant en compte les différentes facettes de la performance publique. A ce propos, il semble important de garder à l'esprit que les organisations publiques ont pour principal objectif de générer des externalités positives sur des services que les acteurs individuels ou privés ne peuvent rendre seuls. Il apparaît donc crucial que les évaluations de politiques locales intègrent des indicateurs exogènes, dans la relation entre la collectivité et son territoire, et pas seulement des indicateurs endogènes, mesurant le niveau de ressources consommées et la qualité de l'organisation proposée.

2) Des modalités de mises en œuvre de l'évaluation focalisées sur des logiques interne et financière

La suite de notre étude s'intéresse aux modalités de mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques. Ces éléments permettent en effet de s'interroger sur les modes d'organisation mobilisés pour initier ou mettre en œuvre une démarche évaluative. Nous nous sommes ici focalisés à la fois sur les acteurs moteurs dans sa mise en place, mais aussi les éléments méthodologiques ou organisationnels ayant favorisé sa mise en œuvre

Concernant les facteurs déterminants l'évaluation, les résultats montrent que le soutien du « top management », en particulier les cadres administratifs constitue le facteur le plus important à l'engagement de ce type de démarche. De plus, il apparaît aussi que la contrainte économique qui pèse sur les collectivités locales est aussi un facteur déterminant, même s'il pèse moins pour les répondants, pour expliquer la mise en œuvre d'évaluation de politiques publiques. Si le second facteur, conjoncturel, est présent pour la quasi-totalité des collectivités locales, l'analyse des pratiques locales montre toutefois que le leadership, alors qu'il est prépondérant dans les réponses apportées, n'est pas majoritairement présent sur la question de l'évaluation des politiques locales. Il semble donc nécessaire de **mobiliser et acculturer les équipes de directions, administratives et politiques, sur la question de l'évaluation des politiques locales**, que cela soit par la formation (les élus y compris), l'information (notamment en s'appuyant sur des cas d'autres collectivités locales) ou

par l'exemple. En effet, pour ce dernier cas, il peut être opportun d'engager une évaluation ponctuelle sur un sujet porteur et d'actualité, notamment en lien avec la nécessité de fonctionner dans un contexte plus contraint sur le plan financier. Elle pourrait alors susciter l'intérêt du « top management » pour l'évaluation des politiques publiques de manière plus générale.

Sur le plan des modalités d'organisation de l'évaluation des politiques locales, les réponses montrent aussi que l'organisation de l'évaluation est hétérogène et qu'une combinaison organisationnelle, entre local/central, métiers/supports, est souvent mobilisée dans le processus évaluatif. La logique évaluative ne semble donc ni descendante ou imposée, ni ascendante ou inductive seule. Elle apparaît comme un mode opératoire équilibré entre une demande locale, au niveau des directions métiers, et une mise en œuvre plutôt centrale, par une structure dédiée (interne ou externe). Au-delà du fait que des cabinets extérieurs puissent intervenir pour évaluer une politique publique, il semble important, quand ce n'est pas le cas, de **créer un service centralisé dédié à l'évaluation des politiques locales**, idéalement rattaché au Directeur Général des services, pour éviter les dépendances soit avec les directions, soit avec les directions ressources, soit métiers. En complément, il semble aussi utile de **développer un réseau de référents « Evaluation »** que cela soit **dans les directions métiers et supports**, pour intégrer les besoins et compétences fonctionnelles dans la démarche d'évaluation. Ce réseau pourrait ainsi être mobilisé pour les évaluations engagées, en partenariat avec les directions/services concernés. Au global, le service d'évaluation des politiques publiques permettrait d'homogénéiser les pratiques évaluatives en termes d'outils, de modalités de mise en œuvre ou encore de communication. Il permettrait également d'apporter une expertise aux différents référents « Evaluation », mais aussi de développer l'attrait et l'intérêt du « top management » pour l'évaluation des politiques publiques locales. Les référents « Evaluation » permettraient, eux, une meilleure prise en compte des besoins des différentes directions concernés, supports et métiers, mais aussi une expertise fonctionnelle plus importante du domaine évalué et, ainsi, une plus grande pertinence dans le choix des indicateurs et valeur cible par exemple.

Notre questionnaire concernait aussi la méthodologie évaluative. Sur ce plan, les réponses mettent en évidence une méthodologie de mise en œuvre de l'évaluation structurée, avec une forte association des cadres territoriaux et une communication interne privilégiée. Cependant, il apparaît que les acteurs externes et les agents ne sont que peu mobilisés dans le processus évaluatif, notamment sur la production de données. En outre, ils ne sont pas plus associés en termes de rendu informationnel. Sur ce point, il apparaît donc important de **plus associer les agents à la démarche d'évaluation des politiques publiques**. Ils sont en effet au plus près des services publics concernés et peuvent constituer une source d'information importante. De plus, les pistes d'évolution engagées suite à une évaluation devront être mises en œuvre par les agents eux-mêmes. Leur participation et leur appropriation de la démarche évaluative semblent donc un facteur clé de succès aux évolutions à engager par la suite. Des formations légères, direction par direction, semblent dans ce sens pouvoir être engagées afin de dépasser la vision négative pouvant être rattachée à l'évaluation, en tant qu'outil de surveillance et d'inspection. De plus, il apparaît aussi nécessaire de **plus associer les citoyens/usagers à la démarche d'évaluation des politiques publiques**. En effet, ils peuvent être mobilisés pour donner leur opinion sur la satisfaction des services rendus, mais aussi pour mieux appréhender leurs besoins. En complément, la communication d'un rapport d'évaluation permet de leur rendre des comptes, dans un contexte où la demande de participation à la vie locale est de plus

en plus forte. Enfin, au-delà des cadres territoriaux, il semble aussi nécessaire de **mieux associer les élus à la démarche d'évaluation des politiques publiques**. En effet, leur mobilisation, que cela soit en amont dans la définition des objectifs ou par la formation, mais aussi en aval dans la communication, semble nécessaire pour permettre une meilleure prise en compte des analyses et préconisations dans la prise de décision.

3) Des effets réduits de l'évaluation des politiques publiques locales sur le plan structurel, des effets modérés sur les plans cognitifs et culturels

Dernière variable de notre modèle, nous avons enfin analysé les effets des pratiques évaluatives, qu'ils concernent les comportements et représentations des acteurs, les connaissances générées et les décisions prises, mais aussi l'évolution des processus et organisations de la collectivité.

Au global, les résultats de l'ensemble des questions sur les effets de l'évaluation des politiques publiques locales mettent en évidence un taux de réponses positives modéré, avec près de 55%. L'évaluation n'aurait ainsi qu'un impact modéré, tous effets confondus. Toujours sur un plan global, si nous nous intéressons maintenant aux acteurs concernés, il apparaît qu'elle constitue une valeur ajoutée importante, en créant de forts apprentissages organisationnels, surtout pour les cadres. Ces résultats rejoignent les constats antérieurs, lié à la nature des évaluations majoritairement engagées et la méthodologie mobilisée.

Si nous détaillons maintenant les types d'apprentissages générés par l'évaluation des politiques locales, l'influence la plus forte concerne les apprentissages de nature cognitive. L'évaluation des politiques locales améliore ainsi la production de connaissances sur les politiques publiques et permet une aide à la décision, notamment sur le plan stratégique. Toutefois, en décalage avec les enjeux conceptuels, il apparaît qu'elle n'est que modérément liée aux arbitrages budgétaires. En effet, dans un contexte de contraintes financières plus fortes, les résultats de l'évaluation auraient pu permettre des apprentissages adaptatifs, et ainsi modifier les allocations financières des politiques évaluées (à la hausse ou à la baisse en fonction des résultats dégagés). Ce résultat peut ici aussi être expliqué par la nature des évaluations-audits majoritairement engagée. De par leurs caractéristiques, leur intégration dans le circuit décisionnel, notamment budgétaire, semble plus complexe, que celles liées au suivi des politiques publiques réalisées dans un temps long. Nos préconisations antérieures, en l'occurrence le développement des évaluations continues associé à une mobilisation plus forte des élus, devraient donc permettre à l'avenir que les résultats de l'évaluation engagée génèrent des apprentissages cognitifs, adaptatifs (sur les moyens mobilisés) ou génératifs (sur les stratégies suivies), plus importants.

De manière plus faible, Il apparaît également que l'évaluation des politiques publiques engendre des apprentissages de nature culturelle, permettant notamment de faire évoluer la culture interne des acteurs de la collectivité vers une logique d'amélioration continue ou vers une logique de résultats. L'évolution de la culture externe, celle des citoyens/usagers, est, par contre, plus réduite au regard des réponses apportées, allant ainsi dans le sens des résultats antérieurs ayant montré une faiblesse de la diffusion en externe des rapports d'évaluation des politiques publiques locales. A ce propos, comme nous l'avons déjà évoqué, il apparaît important de **développer la communication externe des évaluations engagées par la collectivité** afin de rendre compréhensible et opérationnel les

résultats obtenus aux différentes parties prenantes de la collectivité. La communication externe permettrait alors de répondre à l'enjeu démocratique de l'évaluation, élément encore très peu développé dans les pratiques des collectivités locales françaises.

Pour finir, notre étude met en évidence des apprentissages structurels réduits, traduisant le faible impact de l'évaluation sur l'organisation locale, qu'elle soit administrative ou politique, en termes de process, d'organigramme ou de gouvernance. Pourtant, il est possible de penser que l'évaluation des politiques publiques, au regard des opinions apportées sur les réalisations locales, ait pu permettre de faire évoluer les modes de fonctionnements profonds de l'organisation. Les résultats montrent ainsi que l'évaluation des politiques locales n'a pas d'impact profond et durable sur l'organisation. Afin qu'elle engendre des effets structurels, il paraît nécessaire, comme nous l'avons déjà proposé, de développer l'évaluation de manière régulière, sur un périmètre élargi afin de réinterroger durablement les politiques locales. Cette préconisation combinée à une plus grande implication des différents acteurs devraient alors permettre de développer des apprentissages structurels sur le long terme.

* * *

Au global, il apparaît que la pratique d'évaluation des politiques publiques commence à se développer dans les collectivités locales, après en être resté au statut de discours ou de concepts pendant plusieurs années. Toutefois, les pratiques engagées sont caractérisées par une évaluation-audit, plutôt ex-post, ponctuelle et spécifique, fondée sur des objectifs et des indicateurs de ressources. De plus, leurs modalités de mises en œuvre sont influencées par des logiques interne et financière. Enfin, leurs effets restent réduits sur le plan structurel, et modérés sur les plans cognitifs et culturels. Face à ces constats, plusieurs préconisations semblent envisageables pour les collectivités locales, en particulier :

- développer des évaluations continues, utiles sur un plan stratégique, réalisées de manière récurrente, ex-ante et ex-post, synthétique et sur toutes les politiques publiques (sur la base d'un référentiel stratégique préexistant),
- se doter d'un logiciel adapté à l'évaluation des politiques publiques,
- mobiliser et acculturer les équipes de directions, administratives et politiques, sur la question de l'évaluation des politiques locales (définition des objectifs, formation, communication),
- créer un service centralisé dédié à l'évaluation des politiques locales,
- développer un réseau de référents « Evaluation » dans les directions métiers et supports,
- plus associer les agents à la démarche d'évaluation des politiques publiques (communication, formation, production de données),
- plus associer les citoyens/usagers à la démarche d'évaluation des politiques publiques (enquête de satisfaction/focus group, communication des rapports).

Ces évolutions dans les pratiques locales pourraient alors permettre que l'évaluation des politiques locales puisse constituer un outil innovant du management territorial en réponse à un contexte socio-économique contraint.

Introduction

Depuis près de 40 ans, les collectivités locales connaissent une profonde évolution de leurs modes de gestion. De nombreux facteurs apparaissent ainsi avoir influencé cette évolution, en particulier une forte extension des compétences, une montée des risques financiers et une hausse de la pression de la part des citoyens, contribuables ou usagers, imposant aux collectivités locales une plus grande transparence dans l'utilisation des deniers publics et une plus grande qualité du service public. Dans ce contexte évolutif, les organisations publiques cherchent en particulier à évaluer les résultats des politiques engagées pour permettre une action publique plus efficace, plus efficiente et plus juste. L'évaluation des politiques publiques devient en effet omniprésente dans les textes et les discours à partir des années 1990, afin qu'elle soit associée à toute action publique. De plus, le concept d'évaluation des politiques publiques est un sujet aussi abordé par de nombreuses recherches académiques, notamment théoriques (Boutaud, 2005⁴ ; Christie, 2007⁵). Cependant, le concept d'évaluation est difficile à cerner du fait qu'il renvoie notamment à des références théoriques variées selon les époques, les contextes et les individus. Polysémique et généraliste, le mot évaluation est généralement qualifié par un autre terme qui en précise l'objet (évaluation de politique, de programme, de pratiques, de réseaux, de personnes), les finalités poursuivies (évaluation pluraliste, formative, managériale, démocratique), le type d'approche (évaluation collaborative, participative, pluraliste), le type de questionnement (évaluation de la pertinence, de l'efficacité, d'impact...), la discipline ou les méthodes mobilisées (évaluation socioéconomique, évaluation qualitative ou quantitative), le mode opératoire (évaluation externe ou interne), la temporalité (*ex ante*, intermédiaire, finale, *ex post*) ou encore la nature de l'activité (recherche évaluative, suivi évaluatif). Cette liste évoque d'emblée la diversité des formes d'exercice, des approches et les multiples classifications dont l'évaluation a été l'objet.

Malgré la diversité des approches conceptuelles de l'évaluation des politiques publiques, il existe pourtant une convergence sur les enjeux de l'évaluation des politiques publiques locales. Fouquet (2014⁶) définit ainsi l'évaluation comme « *une activité qui 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* ». Patton (2008⁷) la définit aussi comme « *la collecte systématique de données au sujet des activités, des caractéristiques et des effets des programmes, afin de porter des jugements sur ces derniers, d'améliorer leur efficacité et/ou d'être en mesure de prendre des décisions plus éclairées au sujet des programmes futurs* ».

⁴ Boutaud A. (2015), Peut-on évaluer les politiques de prévention? L'exemple de l'analyse économique.

⁵ Christie CA. (2007), Reported Influence of Evaluation Data on Decision Makers Actions An Empirical Examination, American Journal of Evaluation, 28(1), 8–25.

⁶ Fouquet A (2014), L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses, Revue française d'administration publique, n° 148(4), 835–847.

⁷ Patton M.Q (2008), Utilization-Focused Evaluation (4th Edition), SAGE.

Même si la définition de l'évaluation et de ses enjeux semble partagée, les travaux et recherches sur la mise en œuvre de l'évaluation restent rares (Spenlehauer, 1998⁸). L'étude de Lacouette-Fougère et Lascoumes (2013⁹) conclut ainsi à « *une institutionnalisation fragile, tout à la fois mouvante et dispersée* » d'un secteur à l'autre et d'une institution à l'autre. De plus, ces démarches et recherches n'abordent quasiment jamais le cas français, ni le secteur public local (Ongaro, 2008¹⁰) et mettent rarement en exergue les convergences en termes de pratiques (Guenoun et Salery, 2009¹¹; De Bruijn, 2009¹²). En effet, la situation de l'évaluation en France traduit cette diversité et cette hétérogénéité, aussi bien en théorie qu'en pratique, et reste une pratique marginale, hétérogène et complexe. Plusieurs facteurs structurels et conjoncturels apparaissent ainsi expliquer ce décalage entre théorie et pratique, tels qu'une faible culture en matière de transparence de l'action publique, un budget axé sur les moyens ou encore une méfiance des responsables politiques envers ce type de démarche.

Au regard de ce contexte, notre étude se focalise sur l'opérationnalisation du concept d'évaluation des politiques publiques locales, afin de savoir quels en sont les caractéristiques et les effets. La Chaire OPTIMA a donc lancé une étude à l'été 2018 auprès des collectivités locales au sujet de leurs pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques. Pour introduire cette étude, nous abordons ici plusieurs points. Dans un premier temps, nous traitons de notre échantillon. Ensuite, dans un second temps, nous présentons notre modèle de recherche, structurant cette étude. Enfin, nous présentons nos résultats généraux.

0.1) Notre échantillon : 400 répondants de collectivités locales variées et sur des fonctions supports

Au total, 400 répondants ont participé à cette enquête. Les collectivités locales répondantes sont à 43.11% des communes, à 23.56% des intercommunalités, à 14.54% des départements, à 3.51% des régions et à 15.29% d'autres types d'organismes publics, en majorité des SDIS.

Les communes sont donc très largement représentées avec 43.11% de répondants. Ce taux de réponse semble toutefois normal compte tenu de la structuration des collectivités locales françaises. Pour les communes, nous remarquons que les répondants représentent pour plus de 84% des structures comptant plus de 5 000 habitants et près de 20% des communes en comptant plus de 50 000. Pour les structures intercommunales, 59.78% des répondants comptent plus de 50 000 habitants et 14.13% plus de 400 000 habitants. Concernant les départements, les répondants

⁸ Spenlehauer Vincent (1998), L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, Thèse de doctorat de science politique, UPMF, Grenoble 2.

⁹ Lacouette Fougère C. and Lascoumes P. (2014), L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale, Revue française d'administration publique, N° 148, 859–875.

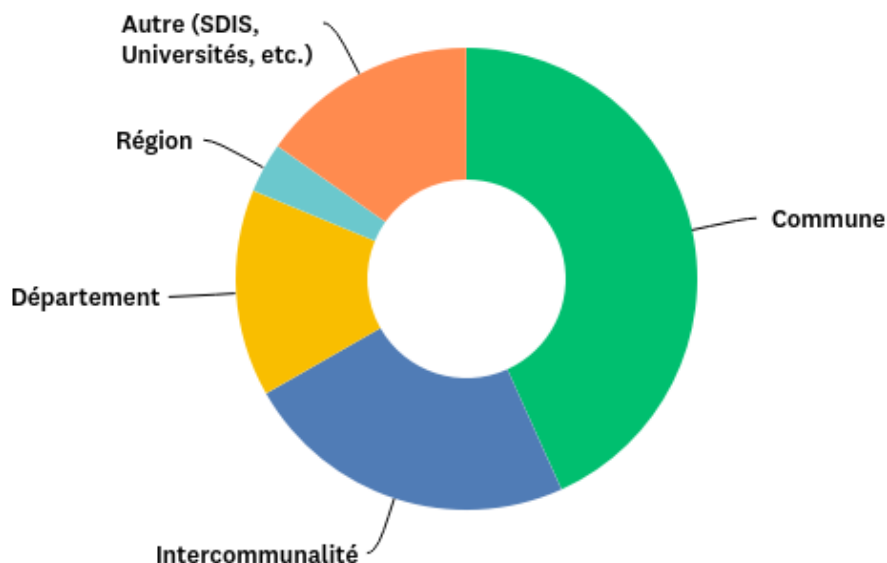
¹⁰ Ongaro E. (2008), Introduction : the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain, International Journal of Public Sector Management, Vol. 21, N°2, p. 101-117.

¹¹ Guenoun M. (2009), Le management de la performance publique locale, étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paul Cézanne.

¹² De Bruijn H. (2009), Compte rendu critique de livres, Revue Internationale de Sciences administratives, Vol.75, n°1, p. 225-231.

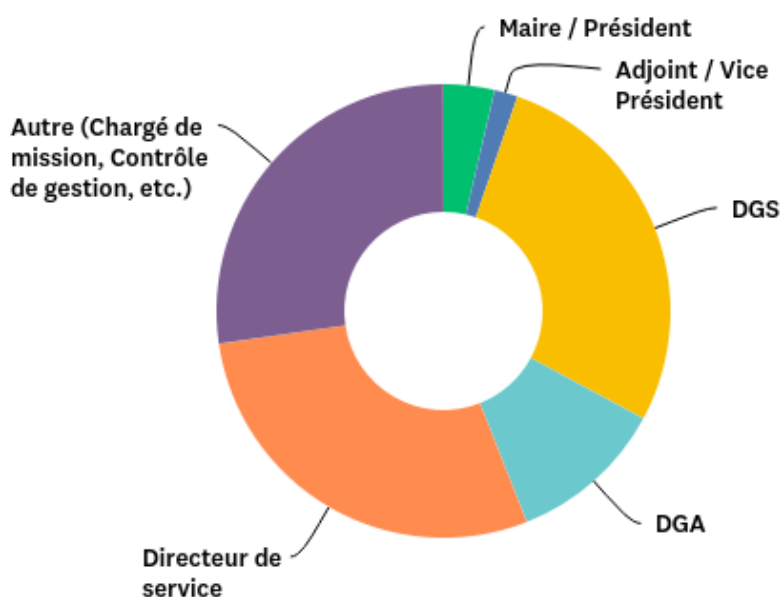
appartiennent majoritairement (à plus de 82 %) à des structures de plus de 300 000 habitants et pour les régions près de 80% des répondants appartiennent à des structures de plus d'1 millions d'habitants.

Illustration 1 – Répartition par collectivité locale des répondants



Les directeurs de service ou les chargés de mission en évaluation / contrôle de gestion sont logiquement fortement représentés avec plus de 55% de répondants. Les autres types de répondants sont pour près de 39% des directeurs, qu'ils soient DGS ou DGA, la fonction évaluative étant souvent réalisée et/ou mise en œuvre par un niveau hiérarchique élevé.

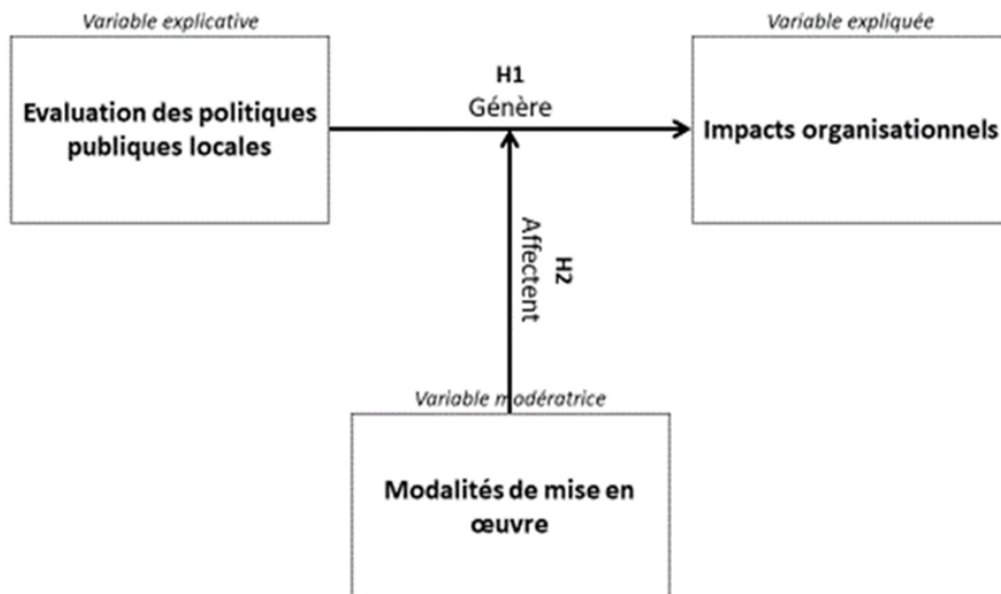
Illustration 2 – Répartition par fonction des répondants



0.2) Notre modèle de recherche : caractérisation, modalités et effets des pratiques évaluatives

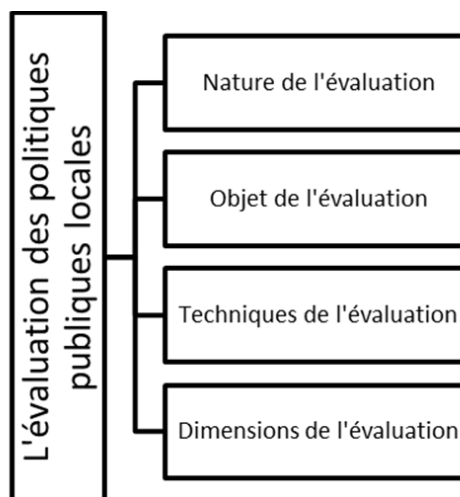
Pour réaliser cette étude, nous proposons notre modèle de recherche, structuré sur la base de trois dimensions. La première traite caractériser les pratiques d'évaluation, une seconde aborde ses modalités de mises en œuvre et une dernière analyse ses impacts.

Illustration 3 – Les trois dimensions du questionnaire



La **première dimension** concerne la caractérisation de l'évaluation des politiques publiques. Elle s'appuie sur quatre variables, intégrées à l'illustration suivante, à savoir sa nature, son objet, ses techniques et ses dimensions évaluatives :

Illustration 4 – Variables de la dimension « Caractérisation de l'évaluation des politiques publiques locales »



Tout d'abord, concernant la nature de l'évaluation, nous en distinguons deux types. La première s'inspire de l'audit et consiste en l'évaluation d'un programme spécifique à un moment donné, nommée « *program review* » dans les pays anglo-saxons. La seconde s'inspire du contrôle de gestion et consiste en une évaluation systématique ou évaluation-suivi. Ces deux types d'évaluation diffèrent notamment sur l'objet de l'évaluation. L'évaluation spécifique et ponctuelle évalue un objet en particulier. Cet objet peut être une politique publique dans sa globalité ou alors une action précise, tandis l'évaluation-suivi s'inscrit dans un cadre budgétaire organisé par l'intermédiaire d'une segmentation des politiques publiques qui peut être organisée sous forme de « Programmes - Missions - Actions » ou de « Politique - Mission – Action » ou encore de « Domaine - Axes – Missions ». Par ailleurs, l'évaluation ponctuelle peut compléter l'évaluation-suivi en l'approfondissant et la détaillant, l'évaluation-suivi étant plus globale mais aussi moins détaillée.

Ensuite, la caractérisation de l'évaluation s'appuie sur les techniques mobilisées. A ce propos, pour évaluer, il apparaît nécessaire de déterminer la stratégie sous forme d'objectifs. Gibert (1989¹³) indique ainsi que « *rendre les politiques évaluables, c'est les doter de quelque chose ressemblant à des objectifs au sens d'ambitions précises c'est-à-dire aller à l'encontre de la propension naturelle du management public à l'ambiguïté* ». Ensuite, la mesure de la performance publique semble aussi devoir se faire par l'intermédiaire d'indicateurs. L'intérêt de définir un indicateur est alors « *de caractériser la nature du système à travers ses composantes, leur inter-relations, et leur changement dans le temps* ». Pour Lorino (2001¹⁴), un indicateur de performance est « *une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat* ». La Commission européenne en 2014 définit, elle, un indicateur comme « *une variable fournissant des informations quantitatives et qualitatives sur un phénomène donné. Il inclut normalement une valeur et une unité de mesure* ». Ces indicateurs peuvent alors être présentés sous forme de tableaux de bord que Voyer (2000¹⁵) définit comme une « *façon de sélectionner, d'agencer et de présenter les indicateurs essentiels et pertinents, de façon sommaire et ciblée, en général sous forme de 'coup d'œil' accompagné de graphiques ventilé ou synoptique, fournissant à la fois une vision globale et la possibilité d'aller par la suite dans les niveaux de détail* ». Notre étude intègre ainsi ces éléments techniques et analyse l'utilisation à la fois d'objectifs et d'indicateurs par les collectivités locales dans leurs pratiques évaluatives.

Le dernier élément de la caractérisation de l'évaluation concerne la dimension des indicateurs. Les indicateurs semblent en effet devoir mesurer la globalité de la performance publique. Ainsi, Maurel et al. (2014¹⁶) définissent la performance d'une action publique comme multidimensionnelle. Pour ces auteurs, la performance se caractérise alors par la « *capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de*

¹³ Gibert P. (1989), L'analyse de politique, Revue d'économie politique, Vol. 99, No. 2, Le calcul économique public : Bilan de quinze années de recherche et perspectives, pp. 355-392.

¹⁴ Lorino P. (2001), Le Balanced Scorecard revisité : dynamique stratégique et pilotage de performance. Exemple d'une entreprise énergétique, Actes du Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Metz.

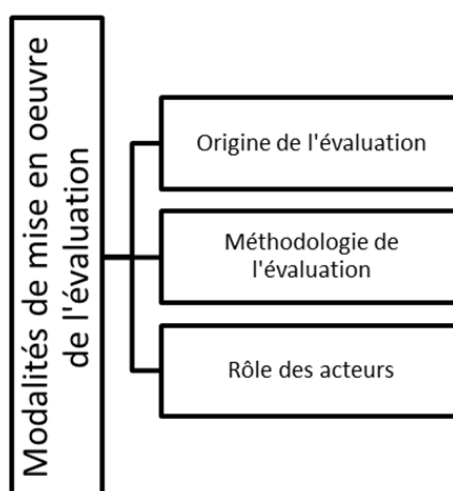
¹⁵ Voyer, P. (2000), Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance 2e édition, Presses de l'Université du Québec, 472p.

¹⁶ Maurel C. et Carassus D. et Favoreu C. et Gardey D. (2014), Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities, Gestion & Management Public, Vol. 2, No. 3, p 23-44.

services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire ». Dans ce sens, cette définition suggère aux organisations publiques de mesurer leur performance publique non seulement à travers des dimensions endogènes (financière, humaine, et organisationnelle), mais aussi des dimensions exogènes (offre de service public et territoriale). Cette conception de la multi-dimensionnalité de la performance est d'ailleurs très largement partagée au sein du courant du management public. Gibert (1989¹⁷) affirme ainsi que le contrôle de gestion s'intéresse aux réalisations, et l'évaluation aux impacts. Huron (1998¹⁸) apporte, lui aussi, une précision supplémentaire en soulignant que « *le contrôle de gestion raisonne en termes de réalisations (outputs), alors que l'évaluation semble se consacrer à l'étude de l'impact sur la population (outcomes)* ». Cette distinction entre contrôle de gestion et évaluation semble en effet fondamentale. Ainsi, le contrôle de gestion ne permet de mesurer qu'une partie de la performance des organisations publiques, à savoir la partie endogène, qui s'appuie sur des indicateurs financiers, humains ou organisationnels. Or, la littérature montre que les organisations publiques connaissent un changement de paradigme en passant d'une logique de contrôle des moyens à une logique de pilotage de la performance publique (Lorino, 1999¹⁹), comme le synthétise le cadre d'analyse du pilotage des politiques publiques locales adapté de Gibert (1989). Ces différentes dimensions sont alors questionnées dans notre étude.

La seconde partie du questionnaire concerne, elle, les **modalités de mise en œuvre des pratiques d'évaluation** des politiques publiques locales. Elle est composée de trois variables, à savoir l'origine de l'évaluation, sa méthodologie et le rôle des acteurs la concernant :

Illustration 5 – Variables de la dimension « Modalités de mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques locales »



Au regard de ce second élément, nous analysons, tout d'abord, les facteurs à l'origine de la mise en place d'une démarche évaluative dans les collectivités locales. Favoreu et al. (2013) distinguent ainsi trois facteurs d'influence des dynamiques de changement et d'innovation managériale :

¹⁷ Gibert P. (1989), L'analyse de politique, Revue d'économie politique, Vol. 99, No. 2, Le calcul économique public: Bilan de quinze années de recherche et perspectives, pp. 355-392.

¹⁸ Huron D. (1998), Le management public local au regard de la spécificité territoriale.

¹⁹ Lorino Philippe (1999), A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, Politiques et management public, vol. 17, no 2, p. 21-34.

- des facteurs internes liés à des éléments organisationnels et managériaux, qui peuvent couvrir l'organisation au travail, la stratégie, la culture de l'organisation ou encore les outils de gestion.
- des facteurs internes individuels liés au leadership. Pour Scott (2013²⁰), le changement est en effet « *la conséquence d'une action volontaire, prévue par un acteur en interne [...]. Il peut s'agir ici d'un des responsables de l'organisation* ».
- des facteurs exogènes relatifs à la pression environnementale et contextuelle. Ces différents facteurs sont ainsi testés dans notre étude.

Ensuite, les modalités de mise en œuvre de l'évaluation concerne la méthodologie mobilisée qui apparaît prépondérante. Roy et al. (1995²¹) déplorent en effet le manque de méthode qui, selon eux, apparaît comme un facteur d'échec dans les démarches de changement organisationnel, ce qui est confirmé par Fernandez et Rayney (2006²²). La méthode de changement semble ainsi importante dans le succès de l'innovation, ici la mise en œuvre d'évaluation de politiques publiques, en particulier avec la structuration d'une équipe en mode projet, l'intégration des parties prenantes et une bonne communication. A titre d'exemple, Autissier et Vandangeon-Derumez (2007²³) citent une étude du Standish Group ayant montré que des taux de réussite faibles sur des projets (informatiques) sont en particulier dus à des problèmes de communication et d'adhésion des acteurs. De plus, dans le secteur public, il apparaît nécessaire, plus qu'ailleurs, d'expliquer le changement et donc d'en réduire les incertitudes (Birkenshaw et al., 2008²⁴).

Pour finir avec les modalités de mise en œuvre, il est apparu important de traiter aussi du rôle des différents acteurs dans la démarche d'évaluation pour accompagner cette démarche de changement. En effet, pour favoriser le changement au sein de l'organisation, certains acteurs ont un rôle déterminant (Damanpour et Schneider 2008²⁵). C'est le cas des dirigeants, soit les élus et les cadres administratifs dans les collectivités locales, mais aussi des responsables opérationnels de l'organisation. Pour Favoreu et al. (2013), s'appuyant ici sur les travaux de Yang et Hsieh (2007²⁶) et de Moynihan (2006), « *l'implication politique semble en effet constituer un signal positif envoyé aux responsables administratifs et directeurs généraux quant à la pérennité et la stabilité des réformes, aux niveaux des ressources allouées, et au fait de disposer des responsabilités et de l'autonomie nécessaires à la mise en œuvre des démarches managériales* ». De plus, la participation, en particulier le soutien de l'équipe de direction, apparaît dans la littérature comme un des facteurs clé de succès

²⁰ Scott W. Richard (2013), *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, 4th Revised edition, Los Angeles: SAGE Publications Inc, 360p.

²¹ Roy Marie-Christine, Gingras Lin et Bernard Carole, *La réingénierie des processus d'affaires : étude comparative de la théorie et de la pratique*, TIS, no 7, p. 409-427.

²² Fernandez S. et Rainey H.G. (2006), *Managing Successful Organizational Change in Public Sector*, Public Administration Review, Vol. 66, N°2, p. 168-176.

²³ Autissier D. et Vandangeon-Derumez I. (2007), *Les managers de première ligne et le changement*, Revue Française de Gestion, n°174, p. 115-130.

²⁴ Birkinshaw et al. (2008), « *Management innovation. Academy of Management* », the Academy of Management Review », 33(4): 825.

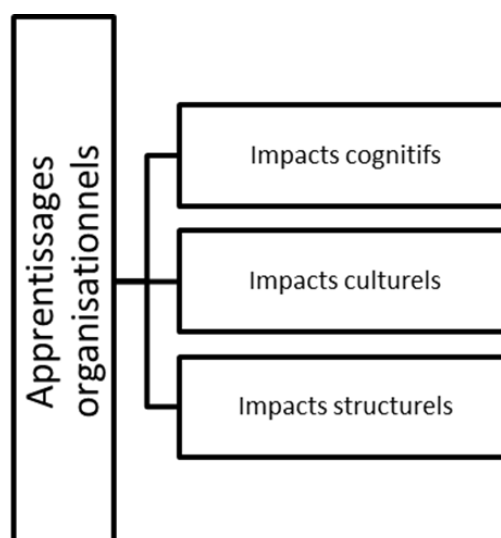
²⁵ Damanpour F. et Schneider M. (2008), *Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.19, n°3, p. 495-522.

²⁶ Yang Kaifeng et Hsieh Jun Yi (2007), *Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model*, Public Administration Review, vol. 67, no 5, p. 861-879.

de la démarche (Hammer et Champy, 1993²⁷, Roy et al., 1995²⁸, Cornet, 1996²⁹). Dans ce sens, Favoreu et al. (2013) observent que « *les responsables politiques, mais aussi administratifs, agissent comme de véritables agents du changement en remplissant des fonctions de planification, de légitimation et de communication* ». A ces acteurs internes, nous complétons notre modèle de recherche des acteurs externes. En effet, l'évaluation ayant aussi une fonction possiblement démocratique, pour mieux rendre compte de l'utilisation de l'argent public, il apparaît important d'analyser la contribution de ces parties prenantes externes, qui peuvent être des experts ou surtout des usagers/citoyens.

Pour finir, au-delà de ces deux premières dimensions, notre modèle de recherche analyse les **effets et impacts de l'évaluation des politiques locales**. Cette troisième dimension concerne ainsi les apprentissages organisationnels liés aux pratiques d'évaluation des politiques publiques locales. Elle est composée de différentes variables, à savoir ses impacts cognitifs, culturels et structurels :

Illustration 6 – Variables de la dimension « Apprentissages organisationnels »



Lorsque nous nous intéressons aux apprentissages organisationnels liés aux pratiques d'évaluation des politiques publiques, différents thèmes doivent être retenus (Charriere, 1996³⁰) ; Fiol et Lyles, 1981³¹). Pour les caractériser, Coriat et Weinstein (1995³²) mobilisent la logique de routine organisationnelle, qui peut être statique ou dynamique. Les routines statiques consistent en la simple répétition des pratiques antérieures, alors que les routines dynamiques sont orientées sans

²⁷ Hammer Michael et Champy James (1993), Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution, New York: Harper Business Essentials.

²⁸ Roy Marie-Christine, Gingras Lin et Bernard Carole, La réingénierie des processus d'affaires : étude comparative de la théorie et de la pratique, TIS, no 7, p. 409-427.

²⁹ Cornet Annie (1996), Le reengineering : Une articulation complexe entre nouvelles technologies de l'information, structures et politiques de GRH, TIS, no 8, p. 275-299.

³⁰ Charriere S. (1996), « L'apprentissage organisationnel : quand les expériences centrées côtoient les expériences délocalisées », Communication à la Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Lille.

³¹ Fiol C.M., Lyles M.A. (1981), Organizational learning, Academy of Management Review, vol. 10, n°4, p. 803-813.

³² Coriat B. et Weinstein O. (1995), Les nouvelles théories de l'entreprise, Le Livre de Poche.

cesse vers de nouveaux apprentissages. Ces deux catégories de routines sont à mettre en parallèle avec les deux niveaux d'apprentissage décrits par Argyris et Schon (1978³³), qui peuvent être adaptatif ou génératif. Ainsi, selon cette littérature, une typologie de l'apprentissage organisationnel semble se dégager en distinguant des éléments adaptatif/statique ou génératif/dynamique, typologie que nous mobilisons dans notre modèle de recherche :

- Un premier niveau adaptatif, ou en simple boucle, consiste alors à produire des changements de comportements de nature adaptative, mais ne conduisant pas à des changements importants, les objectifs restant inchangés. L'apprentissage adaptatif permet alors une adaptation continue de l'organisation à son environnement en consolidant ses compétences dans un cadre bien établi.
- Le second niveau d'apprentissage, qualifié de génératif ou en double boucle, est celui par lequel l'organisation révisé ses critères et ses objectifs au travers desquels sont définies ses performances. L'apprentissage en double boucle vise alors à favoriser un changement majeur au sein de l'organisation.

En complément de cette distinction entre apprentissages adaptatif et génératif, De La Ville (1998³⁴) distinguent des apprentissages cognitifs, culturels et structurels. Cette distinction s'appuie notamment sur les spécificités organisationnelles des collectivités locales. Toute d'abord, les apprentissages de type cognitif, qui concernent la majorité des travaux sur les apprentissages organisationnels, traitent des impacts en termes d'informations et connaissances. Ainsi, selon De La Ville (1998) et Garvin (1996³⁵), les apprentissages cognitifs correspondent à quatre phases :

- La production, soit le développement de connaissances,
- La diffusion, soit le transfert de connaissances,
- La mémorisation, soit la diffusion et le stockage des connaissances,
- Et, enfin, l'utilisation, soit la mobilisation des connaissances. L'organisation apprend ainsi de ses pratiques de gestion, notamment l'évaluation, en générant et en utilisant de la connaissance sur ces réalisations.

Les apprentissages culturels consistent eux en l'acculturation des acteurs de l'organisation, ici par le biais des pratiques d'évaluation. Bouquin (1992³⁶) évoque, dans ce sens, l'idée de « *contrôler avec les hommes et non malgré eux* ». Egalement, les apprentissages de nature culturelle paraissent pouvoir être qualifiés d'adaptatifs ou de génératifs dans la mise en œuvre de changements organisationnels. Pour finir les apprentissages structurels correspondent eux à l'adaptation de la structure organisationnelle à son environnement, sur la base des évaluations réalisées. Les apprentissages des pratiques évaluatives peuvent donc être variées, en mobilisant des logiques comportementales, organisationnelles ou stratégiques.

Notre modèle de recherche étant présenté, nous présentons maintenant nos résultats globaux, avant de décrire notre plan de cette étude.

³³ Argyris C., Schon D. (1978), « Organizational learning », Reading Mass: Adisson-Wesley.

³⁴ De La Ville V. I. (1998), L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques, in cahiers Français, n°287, juillet-septembre 1998 : Management et organisation des entreprises, pp 96-104.

³⁵ Garvin D. (1996), Building a Learning Organization, Harvard Business Review, vol. 74, n°4; p.78.

³⁶ Bouquin H. (1992), La maîtrise des budgets dans l'entreprise, Paris : EDICEF, 224 p.

0.3) Un premier résultat global : une évaluation réalisée de manière récente ou à engager dans un futur proche

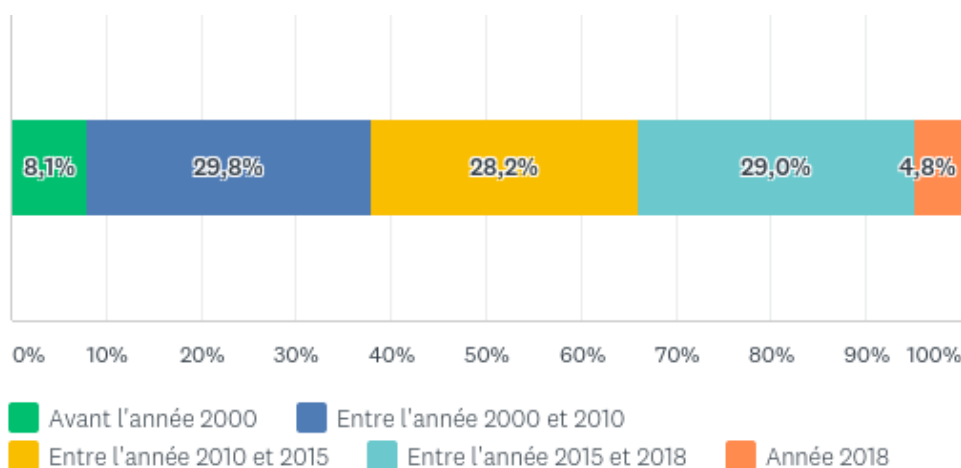
Parmi ces répondants, 43.40% ont répondu positivement à la question “ Votre collectivité a-t-elle déjà réalisé une évaluation des politiques publiques ? ”. Ce taux de pratique évaluative peut paraître relativement faible au vu de l’omniprésence de l’évaluation dans les textes et les discours. Cependant, il peut être remarqué que parmi les 46.60% n’ayant jamais réalisé d’évaluation des politiques publiques, 40,24% indiquent que des pratiques d’évaluations des politiques publiques sont prévues dans un avenir proche. La pratique évaluative semble donc bien pénétrer les pratiques locales.

Illustration 7 – Taux de répondant ayant réalisé une évaluation des politiques publiques locales



Si nous nous intéressons à la date de réalisation de l’évaluation, nous remarquons que l’évaluation des politiques publiques dans les collectivités locales reste récente. En effet, plus de 58% des répondants déclarent que leurs pratiques évaluatives ont été mises en œuvre depuis 2010 et pour 32% depuis 2015. Dans ce même sens, seulement 7 collectivités sur 100 avaient mis en œuvre une évaluation des politiques publiques avant 2000.

Illustration 8 – Date de mise en œuvre des évaluations de politiques publiques locales



* * *

Cette introduction avait vocation de présenter notre contexte d'étude, notre problématique, notre modèle de recherche, notre échantillon, ainsi que nos premiers résultats. Par la suite, nous entrons dans le détail de cette étude en tentant de répondre à notre problématique suivante : **quelles sont les caractéristiques, les modalités de mise en œuvre et les effets des pratiques d'évaluation des politiques publiques locales ?**

Pour répondre à cette question, nous abordons ici 3 parties, chacune correspondant à une des 3 dimensions de notre modèle de recherche. La première partie concerne la caractérisation des pratiques évaluatives. La seconde traite de ses modalités de mise en œuvre, alors que la dernière concerne les effets de l'évaluation, abordés en termes d'apprentissages organisationnels.

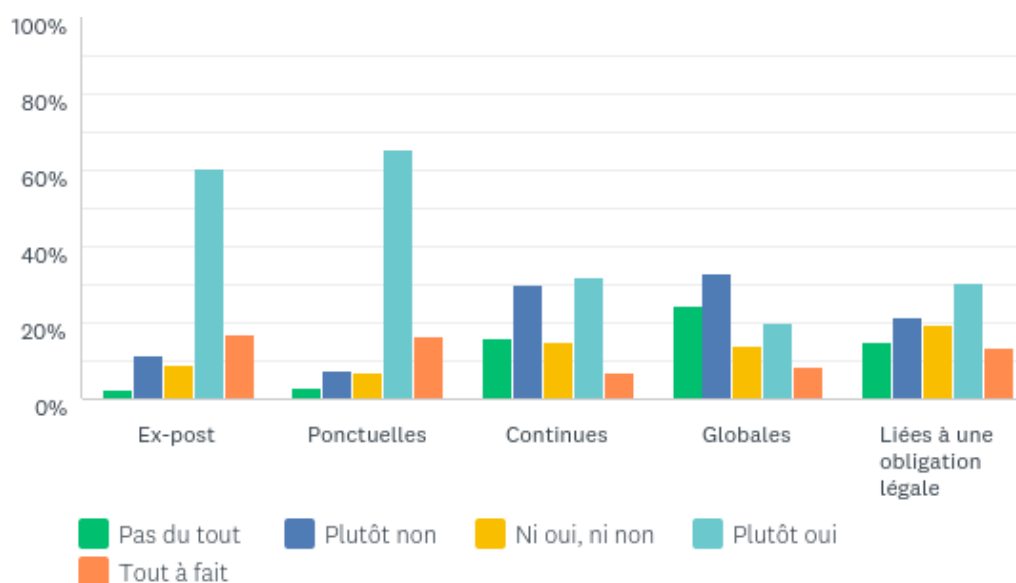
1) Une évaluation-audit, plutôt ex-post, ponctuelle et spécifique, fondée sur des objectifs et des indicateurs de ressources

La première dimension de notre modèle de recherche concerne les caractéristiques des pratiques évaluatives. Comme nous l'avons présenté en introduction, ces caractéristiques sont liées à la nature des évaluations menées, à leur objet, mais aussi aux techniques et dimensions utilisées lors de ces évaluations de politiques publiques.

1.1) Une évaluation-audit, majoritairement de nature ex-post et ponctuelle

Différentes propositions concernant la nature des évaluations menées étaient possibles pour les répondants, en lien avec les différents types d'évaluation de politiques publiques présentés précédemment.

Illustration 9 – Nature des évaluations de politiques publiques menées



A l'analyse, les réponses nous montrent que les évaluations menées sont majoritairement (77.25%) ex-post, c'est-à-dire effectuées après la réalisation de l'action. Les évaluations ex-ante, permettant par exemple de choisir entre différents investissements ou projets publics, ne sont que peu mobilisées.

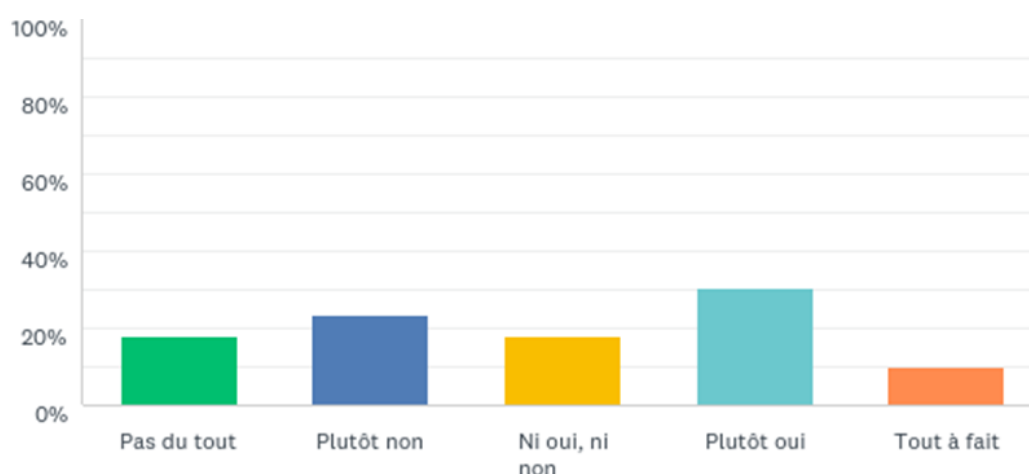
De plus, il apparaît que les évaluations correspondent davantage à une démarche s'inspirant des normes d'audit, consistant à une évaluation spécifique d'une action ou d'un service à un instant t. En effet, le taux de réponse positive pour des pratiques évaluatives de type ponctuelle (une ou plusieurs politiques / projets à un instant t) est de 82.15%, tandis que le taux de réponses pour les évaluations

continues (une ou plusieurs politiques / projets de manière régulière) est de 38,75%. Ces résultats sont confortés par les réponses à la question concernant le fait que les pratiques évaluatives ne sont pas globales à l'ensemble des directions ou services avec un taux de réponses négatives de 57.83%. Les pratiques des collectivités locales en matière d'évaluation ne sont donc pas systématiques, et restent mobilisées à un moment donné sur un objet spécifique. Il nous paraît ainsi essentiel de ne pas opposer ces deux types d'évaluation mais plutôt de les associer afin de « neutraliser » les points faibles de l'autre avec les points forts de l'autre et inversement. En effet, l'évaluation continue fondée sur les normes du contrôle de gestion / pilotage des politiques publiques permet de disposer de résultats actualisés de manière régulière et de résultats synthétiques sous forme de tableaux de bord. L'évaluation-audit permet, elle, d'avoir des résultats plus complets mais de manière ponctuelle. Il apparaît donc important que les collectivités locales combinent à la fois une évaluation continue, mais aussi une évaluation ponctuelle pour analyser en profondeur une action publique ou bien analyser de manière plus précise les résultats négatifs mis en évidence par l'évaluation continue. De plus, pour le lancement d'une démarche d'évaluation de politiques publiques dans les collectivités locales, il nous paraît pertinent de débiter avec une évaluation-audit sur un sujet d'actualité porteur politiquement, administrativement ou pour la société pour mettre en évidence de manière claire les attraits et intérêts de l'évaluation des politiques publiques. Par la suite, il semble aussi nécessaire de lancer une démarche d'évaluation plus globale intégrant des évaluations-audit selon les commandes et une évaluation continue pour répondre aux attentes de résultats des différents directeurs ou chef de service pour mener à bien leurs actions ou activités.

1.2) Une diversité de politiques publiques évaluées

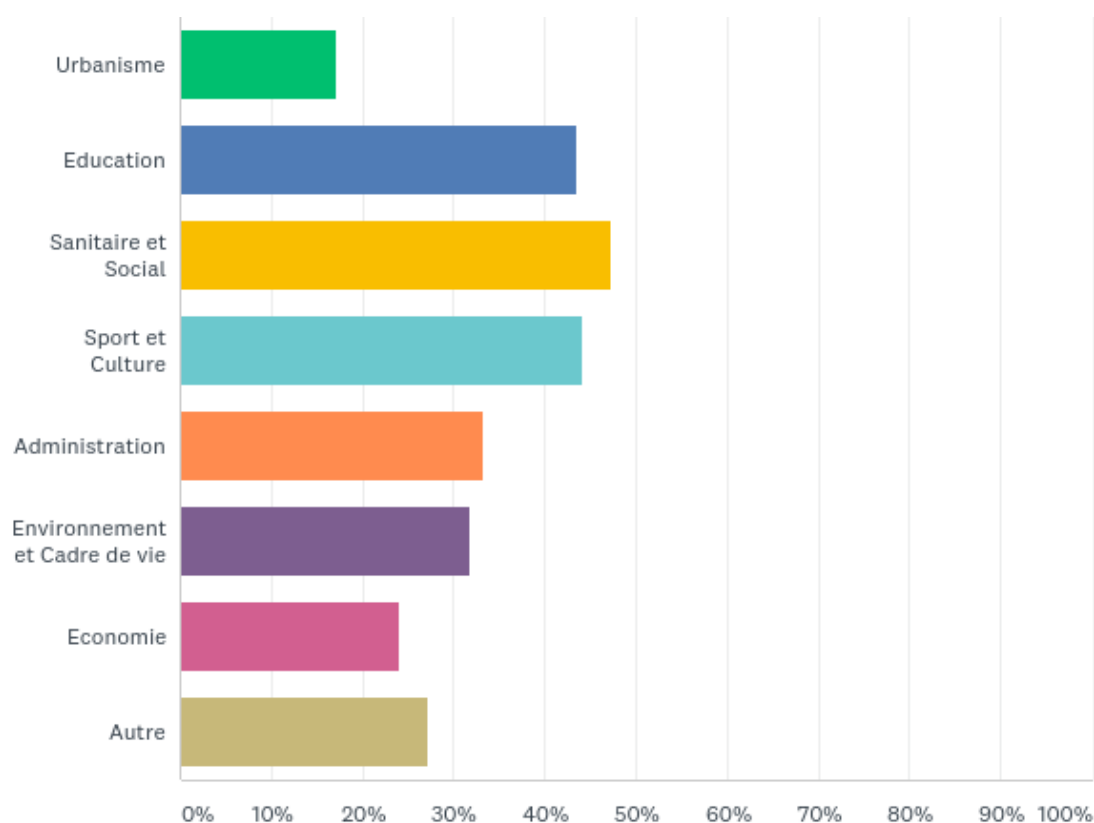
Nous avons ensuite interrogé les collectivités sur l'objet des évaluations engagées. Les premiers résultats ayant montré le côté ponctuel et spécifique des évaluations de politiques publiques locales, le résultat à la question de la structuration de l'évaluation autour d'un référentiel de politiques publiques paraît causal. En effet, le taux de réponse positive et négative est équivalent, autour de 40%. Les évaluations réalisées ne s'appuient donc pas nécessairement sur un référentiel des politiques publiques.

Illustration 10 – Structuration autour d'un référentiel de politiques publiques



Etant majoritairement ponctuelles et spécifiques, le recours à une segmentation stratégique paraît en effet peu adapté. Malgré le fait que la segmentation stratégique n'apporte pas un réel intérêt pour des évaluations ponctuelles, il nous paraît essentiel de la mettre en place non seulement pour développer des évaluations continues, pour compléter les évaluations-audit, mais aussi pour mieux rendre compte à la population. En effet, une segmentation de politiques publiques permet une compréhension plus facile de la part des citoyens des politiques publiques menées par les collectivités locales. De plus, si les résultats et les données financières sont rattachés à cette segmentation de politiques publiques, cela permettra d'améliorer le rendu vis-à-vis des citoyens et de communiquer autour des politiques publiques du référentiel et non pas seulement autour du référentiel comptable et budgétaires (les « M52 » des départements ou les « M14 » des communes, qui n'apportent que peu d'informations sur les politiques publiques menées).

Illustration 11 – Politiques publiques évaluées

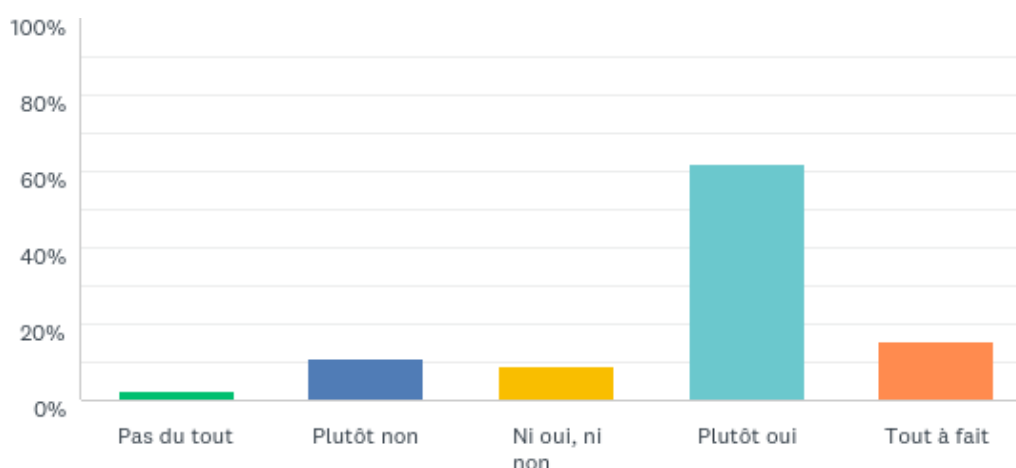


Au-delà de cette première information, nous avons aussi posé la question de la politique publique concernée par l'évaluation. Les réponses mettent en évidence les politiques publiques concernant le sanitaire et social (47,29%), le sport et culture (44,19%) et l'éducation (43,41%). L'administration ou l'environnement et le cadre de vie ont, elles, des taux de réalisation moins importants. L'économie et l'urbanisme sont, enfin, les politiques les moins évaluées, avec des taux proches de 20 %.

1.3) Des évaluations dynamiques s'appuyant généralement sur des objectifs et des indicateurs focalisés sur l'utilisation des ressources

Les réponses qui suivent concernent la technique évaluative. Plusieurs points sont ainsi examinés, avec, en premier lieu, la présence d'objectifs ou d'orientations stratégiques. Aussi, pour 77.71% des collectivités engagées dans une démarche d'évaluation des politiques publiques, des objectifs sont utilisés pour décliner la stratégie de la collectivité dans l'exécution des politiques publiques. Même si leur formulation est complexe de parti la nature floue et ambiguë des objectifs de politiques publiques (Gibert, 2000³⁷ et 2002³⁸), cette notion semble pourtant être déployée dans les collectivités locales. Il reste cependant près d'un quart des évaluations sans objectivations, ce qui pose un problème conceptuel au regard de la définition même d'une évaluation. En effet, l'évaluation consiste à mesurer l'atteinte d'un objectif. Or si cet objectif n'est pas déterminé, on ne peut pas mesurer l'atteinte de ce même objectif et l'évaluation devient caduque. Celui-ci traduisant en effet le niveau à atteindre pour les résultats d'une action publique, la mesure des résultats sans cette comparaison ne permet alors pas de savoir si les résultats sont atteints ou pas.

Illustration 12 – Présence d'objectifs et d'orientations stratégiques



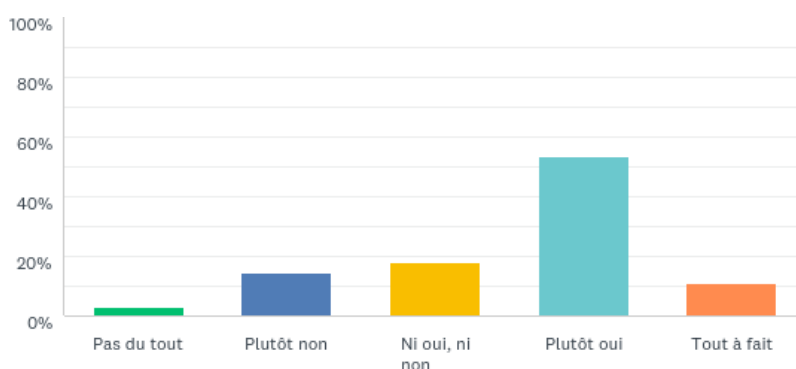
Si les objectifs sont majoritairement mobilisés, il n'en reste pas moins que leur nombre par objet évalué est important, au regard des réponses apportées. En effet, pour une grande majorité des répondants, le nombre moyen d'objectifs est supérieur à 1 (61.32%). Or, au regard de sa conception, il paraît difficile de mener à bien une évaluation, en particulier afin qu'elle aide à la décision, avec plusieurs objectifs sous-jacents à la politique publique évaluée. L'opinion sur la performance d'une politique publique n'en sera que plus difficile à donner. L'évaluation consistant à la comparaison des résultats avec un objectif, s'il existe plusieurs objectifs, il pourrait en résulter plusieurs évaluations. Il semble alors important de déterminer un seul et même objectif pour un objet évalué, afin de déterminer les indicateurs pertinents à mettre en place pour vérifier l'atteinte de l'objectif pour chacune des actions publiques. Ainsi, l'évaluation peut amener à des analyses claires et concrètes.

³⁷ Gibert P. (2000), Mesure sur Mesure, Politiques et Management Public, Vol. 18, p. 61-89.

³⁸ Gibert P. (2002), L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare, Politiques et Management Public, Vol. 20, p. 1-14.

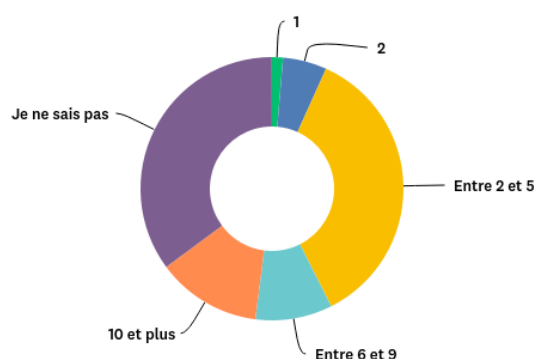
En second lieu, la dimension technique de l'évaluation nous demande d'appréhender la notion d'indicateur, fortement liée à la notion d'évaluation car elle mesure, en théorie, l'atteinte des objectifs et orientations stratégiques préalablement fixés. Cette mesure est normalement réalisée en ayant recours à des indicateurs. Les répondants vont dans ce sens. En effet, une majorité de répondants (64.33%) structure l'évaluation sur la base d'indicateurs. Il faut toutefois remarquer que près d'un tiers des répondants mettent en évidence que des indicateurs ne sont pas mobilisés dans leur pratique évaluative. Ce résultat semble surprenant dans la mesure où l'évaluation doit être objectivée et méthodique. L'absence de recours à des outils de mesure réels et concrets pourrait alors remettre en cause la nature et la portée des conclusions évaluatives. Dans ce sens, l'évaluation semble devoir s'appuyer sur des indicateurs, données comparées à une valeur cible, traduisant l'objectif initialement fixé. Si l'évaluation ne possède pas d'indicateurs, le risque est fort que celle-ci ne soit que subjective, en ne s'appuyant pas sur des données quantitatives permettant d'éclairer et de confirmer des données qualitatives. Ceci pourrait alors conduire à des évaluations subjectives et des recommandations faussées au regard de la réalité de l'action publique. En conséquence, l'évaluation pourrait être discréditée, remettant en cause le bien-fondé des évaluations de politiques publiques et pouvant conduire à un arrêt de la démarche évaluative.

Illustration 13 – Présence d'indicateurs



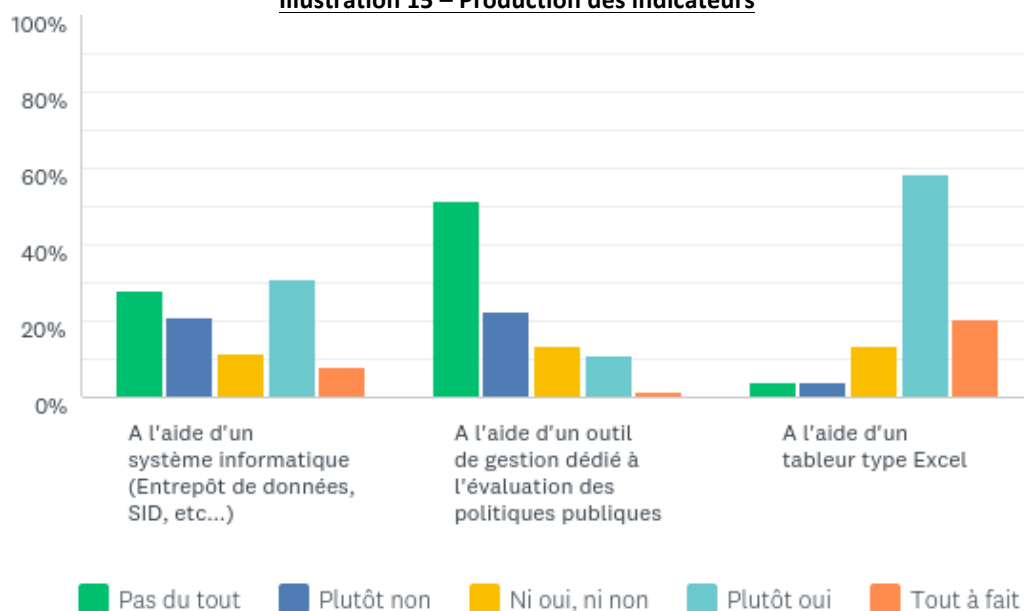
Parmi les collectivités évaluant les politiques publiques sur la base d'indicateurs, la majorité utilise entre 2 et 5 indicateurs par objet évalué. Ce critère est important car un faible nombre d'indicateurs pourrait conduire à une évaluation partielle n'appréhendant pas la globalité de la performance de l'action publique. Au contraire, un nombre trop important d'indicateurs pourrait conduire à un manque de clarté et de lisibilité concernant le résultat de l'évaluation.

Illustration 14 – Nombre moyen d'indicateurs



De plus, selon les réponses apportées, les indicateurs sont produits à l'aide d'un tableur de type Excel pour 78.95%, via un système d'information décisionnel dans 39.06% des cas et via un outil de gestion dédié à l'évaluation des politiques publiques dans seulement 12.50% des cas. Il apparaît donc que les systèmes de production de données nécessaires à la mesure des indicateurs ne sont pas encore automatisés, privilégiant une production manuelle par l'intermédiaire de logiciel de type tableur. Ces résultats montrent aussi que les pratiques évaluatives ne sont pas encore institutionnalisées dans les collectivités locales. Elles semblent en partie liées à la prédominance des évaluations ponctuelles et spécifiques. Une évaluation-suivi des politiques publiques, plus permanente et globale, aurait en effet appelé à une structuration préalable des données sources. La structuration et la remontée des données semble ainsi un sujet important de la mise en œuvre évaluative. En effet, la saisie des données est un élément essentiel du travail d'exécution des agents pour participer notamment à l'évaluation. En outre, il existe une multitude de logiciels métiers ou d'utilisateurs, et donc une multitude de façon d'utiliser et de saisir la donnée. Cependant, il apparaît indispensable pour l'évaluation de réfléchir en amont à la fiabilité des données, ainsi qu'à leur remontée pour alimenter les évaluations menées qu'elles soient ponctuelles ou continues. Aussi, il paraît important de s'appuyer sur un logiciel adapté ou alors à un Système d'information décisionnel, afin de pouvoir collecter les données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques à partir des logiciels métiers, où les données sont saisies. Ce logiciel permettra ainsi un gain de temps important et une amélioration globale de la qualité du rendu des évaluations par rapport au tableur de type Excel majoritairement utilisé aujourd'hui dans les collectivités locales. De nombreux outils/logiciels existants sur l'utilisation des ressources de la collectivité (financière, RH, patrimoniales, etc.), il semble alors nécessaire que les collectivités s'outillent aussi sur le pilotage de ce pourquoi elles existent, les politiques et services publics.

Illustration 15 – Production des indicateurs

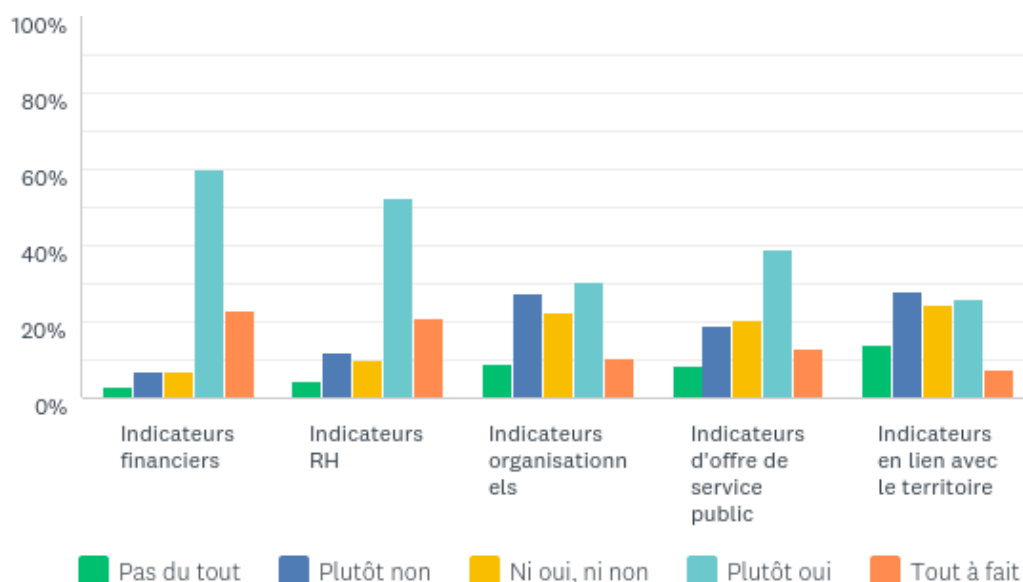


En complément, il apparaît, pour trois-quarts des collectivités les ayant définis, que l'analyse des indicateurs résulte d'une logique dynamique, c'est à dire que les indicateurs sont comparés dans le temps avec une mise à jour annuelle dans la grande majorité des cas. Dans 46,16% des cas, cette

analyse consiste aussi à une comparaison externe de type *benchmarking* (par une comparaison à d'autres collectivités sur la base de critères d'évaluation de la performance communs) et dans 38,13% à une valeur cible. Ces résultats sont intéressants car ils montrent que les normes de comparaison, nécessaires à toute évaluation, sont majoritairement endogènes et historiques (l'évaluation d'une politique locale à un instant t est comparée à t-1, t-2, etc.). Les normes externes de comparaison (d'autres collectivités locales) sont, elles, mobilisées, mais de manière moins majoritaire. Par contre, il est étonnant que des valeurs cibles, en tant que normes internes liées à l'objectif sous-tendu de la politique évaluée, ne soient pas plus utilisées. Ce faible résultat peut ainsi être dû à l'absence d'objectifs et d'indicateurs dans certaines évaluations. Déterminer une valeur cible pour chaque indicateur apparaît ainsi être un élément indispensable. Elle peut alors prendre la forme par exemple d'une comparaison temporelle (la valeur à atteindre dépend des réalisations antérieures de la collectivité) ou sectorielle (la valeur à atteindre dépend des réalisations sur le secteur d'activité par d'autres collectivités locales).

Toujours sur la dimension technique de l'évaluation, nous nous intéressons maintenant aux types d'indicateurs mobilisés. En effet, pour respecter le cadre conceptuel de l'évaluation, il apparaît nécessaire de mobiliser plusieurs dimensions pour appréhender la complexité et la globalité de la performance des politiques locales. A ce titre, les résultats sont les suivants :

Illustration 16 – Dimensions des indicateurs



A ce propos, sans surprise, les réponses apportées nous montrent que les indicateurs mobilisés sont essentiellement de nature financière (pour 82.86% des répondants). Les indicateurs de performance prennent ainsi principalement en compte la performance budgétaire. Les indicateurs en lien avec les ressources humaines sont aussi mobilisés, mais de manière moins fréquente que ceux financiers. A l'opposé, les indicateurs liés à la dimension territoriale, intégrant en particulier le degré de réponses aux besoins de la population, ne sont eux que faiblement mobilisés dans les évaluations. La logique endogène, focalisée sur l'utilisation des ressources locales (principalement financières et humaines) semble donc être privilégiée en matière d'évaluation des politiques locales. Il peut être toutefois observé que la dimension liée à l'offre de service public est présente dans les évaluations de 52.17%

des collectivités. Au total, si ces pratiques novatrices traduisent l'évolution du contrôle interne des collectivités locales, passant du paradigme conceptuel de surveillance à celui de maîtrise (Batac et Carassus, 2004³⁹), il n'en reste pas moins que la logique d'évaluation reste influencée par l'organisation interne de la collectivité avec une faible vocation, en l'état, à prendre en compte son environnement. Il semble alors nécessaire à ce propos de développer la mesure d'indicateurs de nature exogène, afin de prendre en compte l'environnement externe à la collectivité et ainsi intégrer les partenaires et les citoyens au processus évaluatif, notamment pour la récolte d'informations par l'intermédiaire par exemple de questionnaire de satisfaction. Le fait de combiner à la fois des indicateurs de ressources / endogènes avec des données alimentant des indicateurs exogènes permet alors de mettre en œuvre une évaluation de politiques publiques globale, prenant en compte les différentes facettes de la performance publique.

* * *

La première dimension de notre modèle de recherche focalisée sur les caractéristiques de l'évaluation étant analysée, nous abordons maintenant les modalités de sa mise en œuvre.

³⁹ Batac J. et Carassus D. (2004), Evolution de la norme du contrôle organisationnel : degré d'application au contexte public local, Actes du congrès de l'AFC.

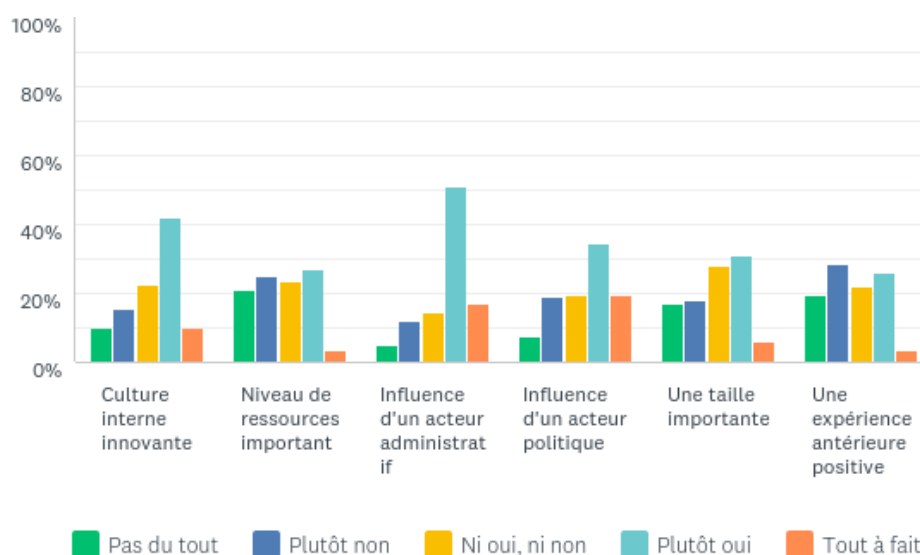
2) Des modalités de mise en œuvre de l'évaluation focalisées sur des logiques interne et financière

La suite de notre étude s'intéresse aux modalités de mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques. Ces éléments permettent en effet de s'interroger sur les modes d'organisation mobilisés pour initier ou mettre en œuvre une démarche évaluative. Comme évoqué en introduction, nous nous sommes focalisés à la fois sur les acteurs moteurs dans sa mise en place, mais aussi les éléments méthodologiques ou organisationnels ayant favorisé sa mise en œuvre.

2.1) Un « top management » prépondérant pour engager une évaluation des politiques publiques

La première variable des modalités de mise en œuvre de l'évaluation concerne le rôle des acteurs. Sur ce point, 68,29 % de nos répondants indiquent que l'initiative d'un acteur administratif (DGS, DGA, etc.) est l'élément le plus important pour l'adoption d'une démarche d'évaluation des politiques publiques. A contrario, une expérience positive antérieure en matière d'outils de gestion innovants n'apparaît pas comme un élément décisif (plus de réponses négatives que positives). De plus, près de la moitié des répondants indique qu'un engagement positif de la part d'un acteur politique de la collectivité (près de 57 % de réponses positives), ou la culture innovante de la collectivité (plus de 50 % de réponses positives) a aussi été à l'initiative de la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques. Comme l'indique la littérature, le rôle des leaders, qu'ils soient élus ou administratifs, semblent donc important. La culture managériale apparaît aussi prépondérante, dans une logique plus organisationnelle.

Illustration 17 – Éléments organisationnels jouant un rôle dans la mise en œuvre de l'évaluation

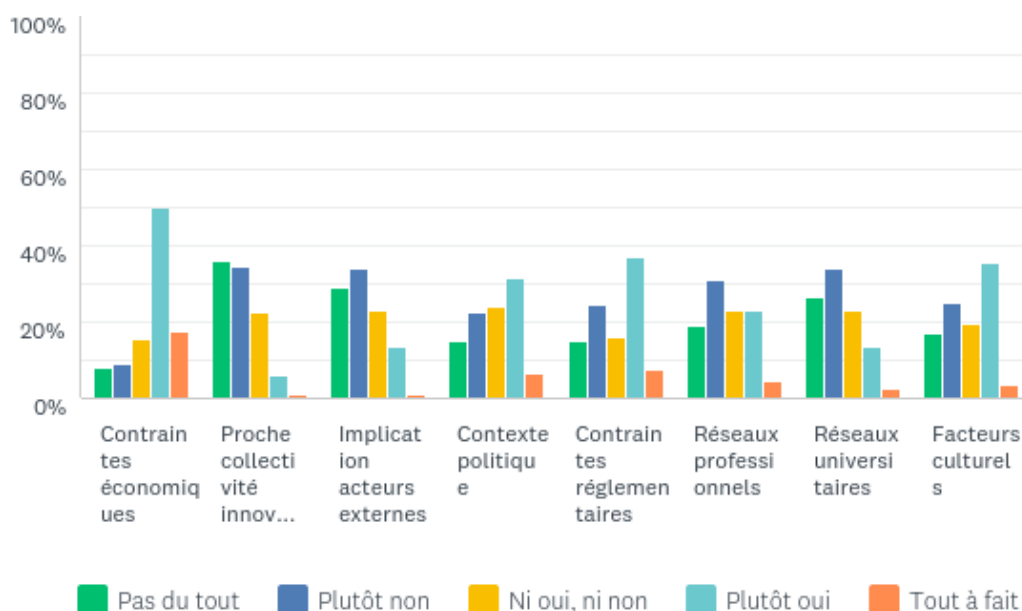


La volonté du « top management » semble alors indispensable pour mener à bien une démarche évaluative. La seule volonté d'une équipe administrative en charge de l'évaluation des politiques n'apparaît pas alors seule suffisante pour institutionnaliser des pratiques évaluatives. Pour mieux impliquer et intéresser le « top management », une des solutions pourrait être de débiter par des évaluations ponctuelles sur un sujet porteur et d'actualité, notamment en lien avec la nécessité de fonctionner dans un contexte plus contraint sur le plan financier. Elle pourrait alors susciter l'intérêt du « top management » pour l'évaluation des politiques publiques de manière plus générale. La qualité et l'intérêt de cette première évaluation déterminera alors la suite des pratiques évaluatives dans la collectivité concernée.

2.2) Des contraintes économiques et réglementaires aussi à l'origine de la mise en œuvre d'évaluation de politiques publiques

Après avoir abordé les éléments organisationnels, le questionnaire se consacre ensuite aux éléments contextuels ayant favorisé l'implantation d'une démarche évaluative au sein des collectivités locales. Nous proposons ainsi que les contraintes de nature économique ou financière soient explicatives de la mise en œuvre d'une démarche évaluative. Au regard des réponses, c'est ainsi le cas pour près de 68% des répondants. Ce pourcentage arrive ainsi au même niveau que le poids d'un acteur administratif, dans une logique plus organisationnelle et individuelle.

Illustration 18 – Eléments contextuels jouant un rôle dans la mise en œuvre de l'évaluation



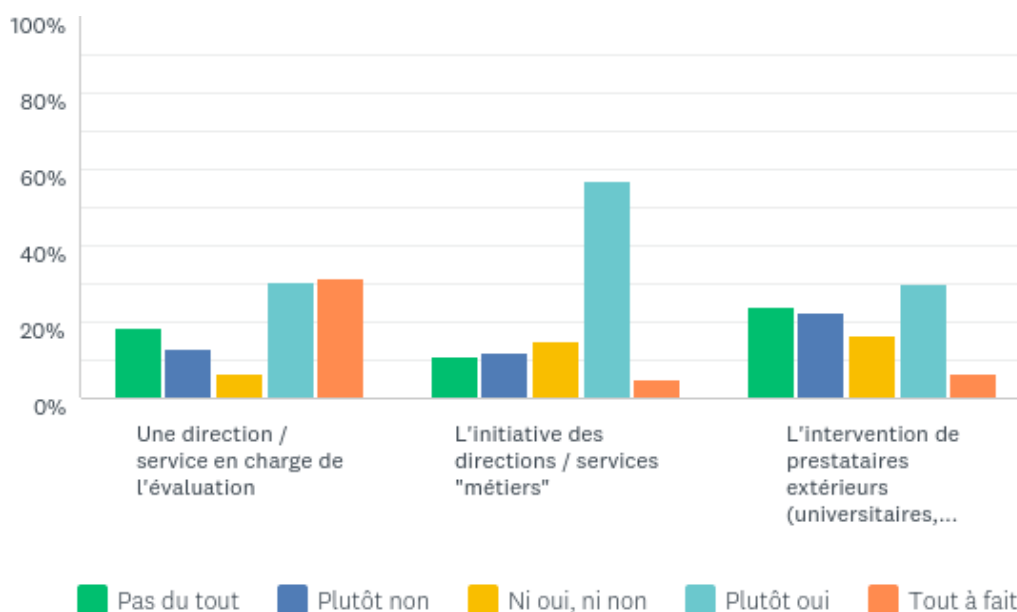
Les contraintes réglementaires en matière d'évaluation sont également un facteur important pour près de 45% des répondants. En effet, l'évaluation peut être rendue obligatoire pour l'obtention de fonds européens, mais aussi de plus en plus présente dans les cadres contractuels, notamment les contrats de plans Etat-Région, mais aussi les différents schémas et plans (PLH, PDI, etc.) qui intègrent un chapitre évaluatif permettant d'établir un bilan avant d'engager les nouveaux documents contractuels.

Il est à noter également que le contexte politique (échéances électorales, bilan de mandat) et les facteurs sociétaux (transparence, pression citoyenne) ont une influence positive pour près de 38% des répondants. Toutefois, la proximité avec une collectivité innovante ou l'influence du milieu associatif, syndical ou universitaire ne constitue pas un facteur déclencheur de la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques locales (plus de réponses négatives que positives).

2.3) Une organisation combinée en matière d'évaluation entre métiers/supports et local/central

Au-delà des facteurs explicatifs de l'évaluation des politiques locales, notre étude interroge aussi le processus évaluatif. Au regard des réponses apportées, ce dernier apparaît hétérogène dans les collectivités ayant mis en place des pratiques d'évaluation des politiques publiques. En effet, il ne semble pas exister une organisation standard dans ce domaine. Ainsi, dans 62% des cas, il existe une direction ou service en charge de l'évaluation, alors qu'avec le même poids, l'évaluation est l'initiative des directions ou services « métiers ». La logique évaluative ne semble donc ni descendante ou imposée, ni ascendante ou inductive seule. Elle apparaît comme un mode opératoire équilibrée entre une demande locale, au niveau des directions métiers, et une mise en œuvre plutôt centrale, par une structure dédiée. Nous remarquons également que près de 37% des collectivités ont recours à des prestataires externes (universitaires, consultants, etc.) pour les accompagner et mener à bien leurs évaluations.

Illustration 19 – Éléments contextuels jouant un rôle dans la mise en œuvre de l'évaluation



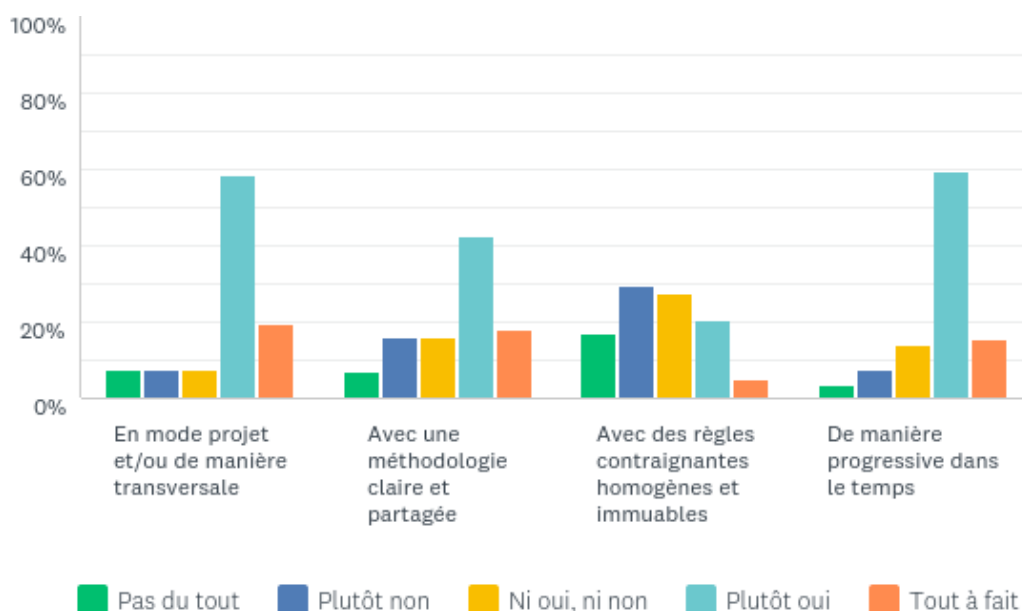
Les résultats de cette enquête montreraient ainsi qu'une combinaison organisationnelle, entre local/central, métiers/supports, est plutôt mobilisée dans le processus évaluatif. La combinaison entre une direction centrale, fonction support en charge de l'évaluation, et des référents dans les directions métiers, au niveau local nous paraît la solution la plus adaptée pour mener à bien des pratiques évaluatives. En effet, la direction support permet d'homogénéiser les pratiques évaluatives

en termes d'outils, de modalités de mise en œuvre ou encore de communication. Elle permet également d'apporter une expertise aux différents référents métiers, mais aussi d'adapter les évaluations menées au niveau local pour les décideurs locaux et, ainsi, développer l'attrait et l'intérêt du « top management » pour l'évaluation des politiques publiques locales et la pérenniser dans l'organisation. Les référents métiers permettent, eux, une meilleure prise en compte des besoins des différentes directions métiers, mais aussi une expertise fonctionnelle plus importante du domaine évalué et, ainsi, une plus grande pertinence dans le choix des indicateurs et valeur cible par exemple.

2.4) Une mise en œuvre de l'évaluation structurée, partagée et diffusée, mais seulement en interne

Pour compléter notre étude, nous avons aussi cherché à savoir comment étaient mises en œuvre les évaluations dans les collectivités locales. Tout d'abord, pour près de 78% des collectivités, les pratiques évaluatives ont été mises en œuvre en mode projet et de manière transversale, comme le nécessite de nombreuses innovations. De plus, cette mise en œuvre en mode projet s'accompagne d'une méthodologie claire et partagée pour près de 51% des collectivités, mais également de manière progressive dans le temps pour plus de 75% des répondants. Cependant, une méthodologie claire ne s'accompagne pas de règles contraignantes et immuables, comme le montre le nombre de réponses négatives supérieures au nombre de réponses positives.

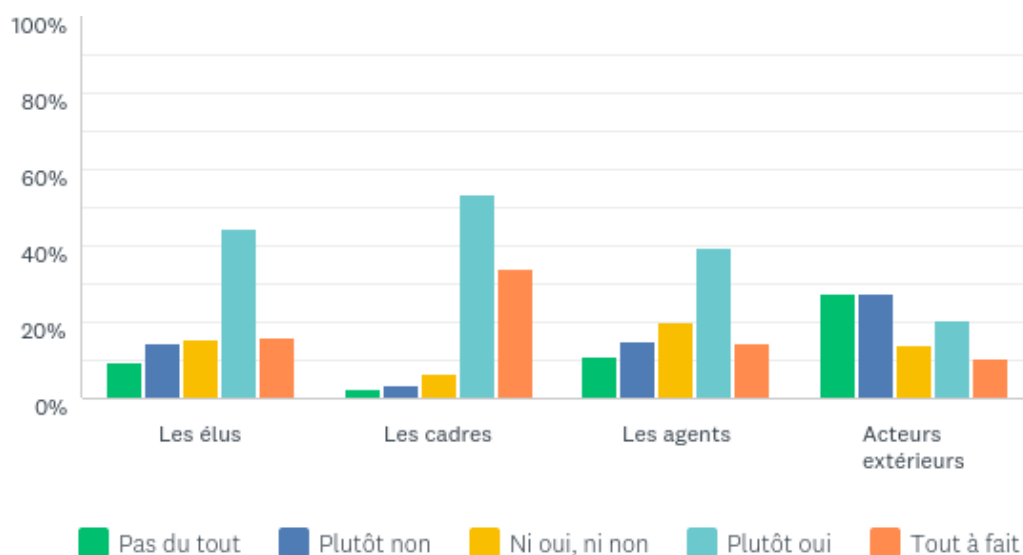
Illustration 20 – Mise en œuvre des pratiques d'évaluation



En pratique, l'évaluation des politiques locales appelle ainsi des modes d'organisation collaboratifs et ouverts. Il peut être cependant remarqué que les pourcentages les plus faibles sur cette question concernent la méthodologie mobilisée. Or, l'opinion apportée par l'évaluateur semble devoir s'appuyer sur une instrumentation connue de tous, afin que les résultats et conclusions soient compris et intégrés.

Toujours concernant la mise en œuvre de l'évaluation, nous avons interrogé les collectivités locales concernant l'implication des acteurs locaux. En effet, la littérature indique que la mobilisation des acteurs concernés est un élément important pour ancrer l'évaluation dans le contexte local. Au regard des réponses, nous observons que l'implication des acteurs internes associés à la mise en œuvre de l'évaluation est importante avec l'implication des cadres dans 87,81% des cas, des élus dans 60,48% et des agents dans 53,79% des cas. Cependant, l'implication des acteurs extérieurs à la collectivité (par exemple les citoyens ou usagers) reste faible. Le taux de réponses négatives atteint en effet 55%. Il existe sur ce point une différence importante entre les logiques conceptuelles et empiriques. Ainsi, l'évaluation est théoriquement considérée comme une solution pour faire participer les citoyens au débat public et leur permettre de donner leur avis sur l'action publique. La pratique évaluative révèle, elle, une logique plus endogène, orientée vers l'aide à la décision, qu'exogène, axée sur la reddition des comptes. Comme évoqué précédemment lorsque les résultats de l'enquête ont montré le faible recours à des indicateurs de nature exogène, il nous paraît ici aussi déterminant de davantage intégrer les différents acteurs externes de la collectivité à l'évaluation. En particulier, il serait intéressant de prendre en compte leurs avis et leur niveau de satisfaction pour avoir une vision globale de la performance publique engagée, permettant de dégager des préconisations pertinentes.

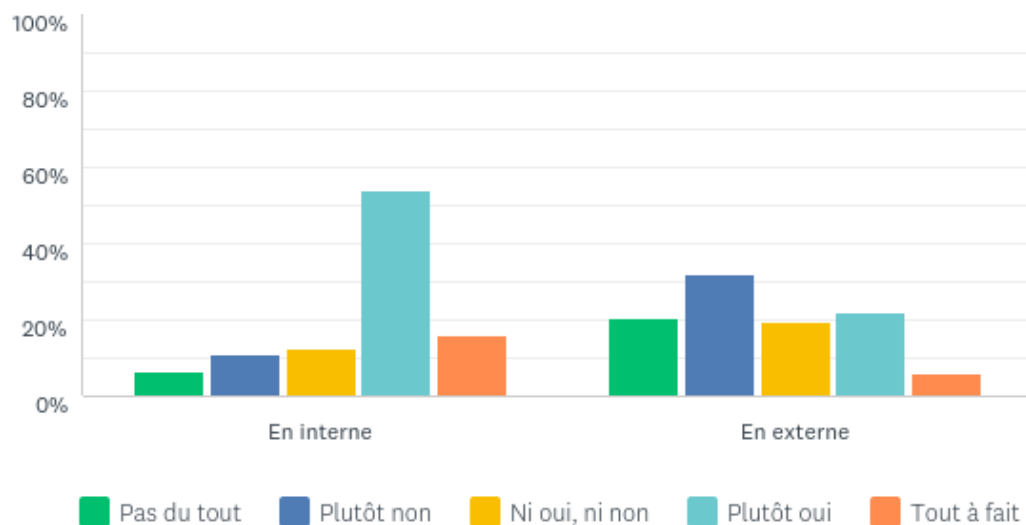
Illustration 21 – Participation des acteurs à l'évaluation



L'implication des acteurs internes à la collectivité se traduit également par la mise en place de formations à l'évaluation. En effet, au regard des réponses, ces formations à l'évaluation sont mises en place pour plus de 53% des cas à destination des cadres. Toutefois, nous pouvons observer que le nombre de réponses négatives est plus important que le nombre de réponses positives pour les formations à destination des agents et des élus. S'ils sont associés au processus évaluatif, les agents et les élus ne semblent ainsi pas prendre parti à l'évaluation de manière directe. Ils y apparaissent associés soit en termes de portage, pour les élus, soit en termes de production de données, ou de restitution des résultats, pour les agents.

Enfin, nous avons interrogé les collectivités locales sur le degré de communication des rapports d'évaluation produits. Les résultats apparaissent dans l'illustration suivante :

Illustration 22 – Communication des rapports d'évaluation



En cohérence avec le résultat précédent, la communication des rapports d'évaluation est essentiellement réalisée en interne à la collectivité. En effet, pour 70% des répondants, les pratiques évaluatives ont fait l'objet d'une communication en interne. Ce mode de diffusion permet alors non seulement de légitimer l'évaluation, mais aussi de sensibiliser les collaborateurs. Il permet aussi de dépasser la logique technique de l'évaluation pour la partager au plus grand nombre et ainsi alimenter la prise de décision des élus. Cependant, si la diffusion interne est large, sa diffusion externe reste réduite. En effet, la communication externe est faible avec un nombre de réponses positives de seulement 28,31%. Pourtant, la communication avec les citoyens est avancée par la littérature comme un enjeu majeur de l'évaluation des politiques publiques. Si les acteurs externes ne sont pas mobilisés dans le processus évaluatif, notamment sur la production de données, ils n'en sont pas plus associés en termes de rendu informationnel. L'évaluation peut en effet avoir un côté anxiogène pour de nombreuses personnes et peut faire l'objet de nombreux a priori négatifs. Pour réduire cette vision négative, il apparaît important d'organiser des formations à l'évaluation et de communiquer sur ce type de démarche avec des moyens adaptés pour chaque acteur. Il semble ainsi important de modifier les représentations des acteurs attachées à tous les outils d'évaluation orientés par des logiques de surveillance et d'inspection. Par la formation et l'engagement pratique d'évaluation sur des thèmes spécifiques, il paraît alors possible de dépasser la dimension technocratique des systèmes de contrôle existants, en intégrant les acteurs concernés, notamment les agents, comme des éléments essentiels à toute démarche évaluative en particulier concernant la production de données ou les améliorations à apporter aux services évalués. De ce fait, l'explicitation de l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques semble essentielle pour que les acteurs prennent conscience de la valeur ajoutée de ce type de démarche innovante, à la fois pour eux-mêmes, mais aussi pour la collectivité dans son ensemble. Cette explicitation apparaît devoir concerner aussi les élus, pour permettre une meilleure prise en compte de ses résultats et préconisations dans la prise de décision et, au final, mieux institutionnaliser ces pratiques évaluatives dans le fonctionnement routinier de la collectivité (par exemple en lien avec les arbitrages budgétaires).

* * *

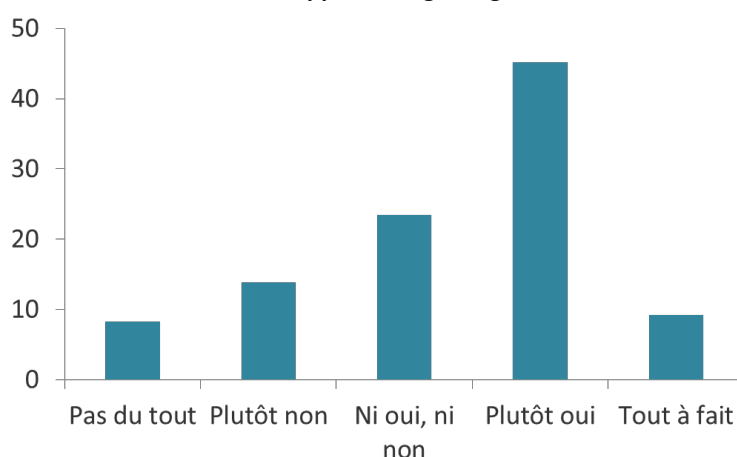
La seconde dimension de notre modèle de recherche focalisée sur les modalités de mise en œuvre de l'évaluation étant analysée, nous abordons enfin les effets des pratiques évaluatives sur les apprentissages organisationnels des collectivités locales concernées.

3) Des effets réduits de l'évaluation des politiques publiques locales sur le plan structurel, des effets modérés sur les plans cognitifs et culturels

Dernière variable de notre modèle, nous analysons maintenant les effets des pratiques évaluatives. C'est une partie importante de notre étude dans la mesure où l'évaluation s'intègre conceptuellement dans une perspective d'amélioration continue. Elle doit ainsi aider à la décision administrative et politique pour adapter les services publics proposés, à la fois en termes de modalités d'organisation, mais aussi concernant les orientations stratégiques prises. Il semble donc important de savoir si les pratiques évaluatives actuelles sont cohérentes avec ces enjeux théoriques.

Dans la mesure où les effets de l'évaluation des politiques publiques locales peuvent être multiples, nous les avons structurés ici en trois grands types en nous appuyant sur la littérature concernant les apprentissages organisationnels. Ces études et recherches distinguent trois types d'influence des outils de gestion sur les organisations (dans lesquels s'intègrent l'évaluation), à savoir des apprentissages culturels, cognitifs et structurels. Les premiers concernent les comportements et représentations des acteurs, les seconds les connaissances générées et les décisions prises, les troisièmes les processus et organisations.

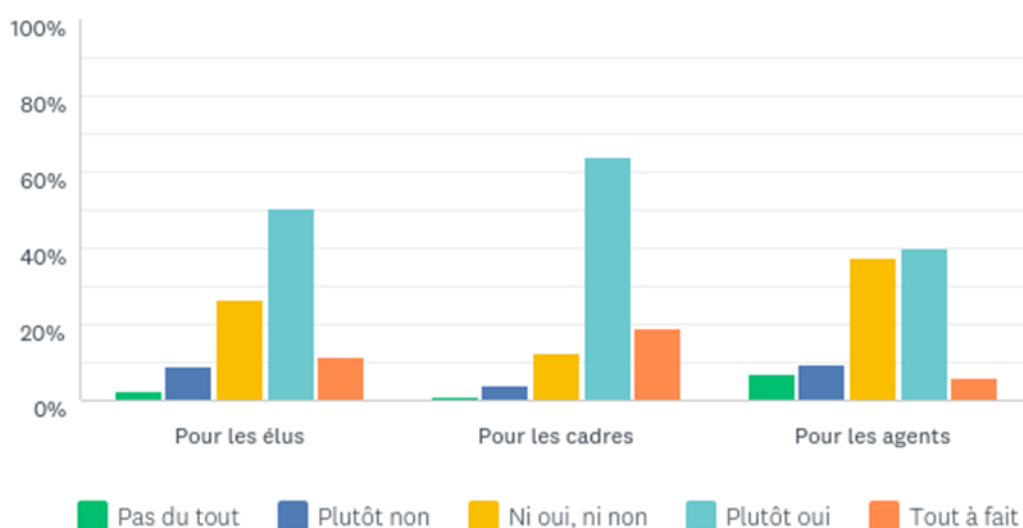
Illustration 23 – Apprentissages organisationnels



Au global, les résultats de l'ensemble des questions sur les effets de l'évaluation des politiques publiques locales mettent en évidence un taux de réponses positives modéré, avec près de 55%. Ce pourcentage relativement moyen, ainsi que les réponses plus négatives, peuvent s'expliquer par sa récente mise en œuvre. Certains effets étant engendrés sur le long terme, les impacts de l'évaluation pourraient ainsi ne pas être visible pour les répondants. De plus, la majorité des évaluations engagées étant de type audit, à savoir sur un périmètre précis et à un instant t, sans suivi dans le temps, les effets de ce type d'évaluation pourraient être aussi plus faibles qu'une évaluation globale et long-termistes des politiques publiques.

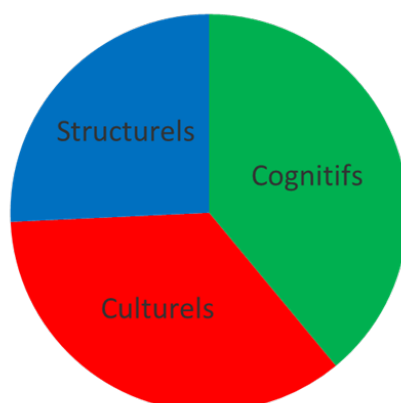
Toujours sur un plan global, si nous nous intéressons maintenant aux acteurs concernés par l'évaluation des politiques publiques locales, il apparaît qu'elle constitue une valeur ajoutée importante, en créant de forts apprentissages organisationnels, surtout pour les cadres (à hauteur de 82.78%). Pour les autres acteurs, les effets semblent plus réduits, notamment pour les élus (à hauteur de 61.98%) et les agents, comme le met en évidence le graphique ci-dessous. Ce résultat est cohérent avec un de nos résultats antérieurs où les cadres apparaissaient comme les acteurs portant et destinataire des résultats évaluatifs. Il semble donc normal que les effets les concernent principalement. De ce fait, il semble nécessaire que les autres acteurs que les cadres soient intégrés de manière plus importante en amont des pratiques évaluatives pour conduire à une plus grande valeur ajoutée pour l'ensemble de la collectivité. Cet élargissement aux agents et élus conduirait aussi in fine à une plus grande diffusion des pratiques évaluatives.

Illustration 24 – Valeur ajoutée de l'évaluation par catégorie d'acteurs



Si nous détaillons maintenant les types d'apprentissages générés par l'évaluation des politiques locales, le graphique ci-dessous met en évidence que parmi les réponses positives, 39% des apprentissages sont de nature cognitive, 35.27% de nature culturelle et seulement 25.73% de nature structurelle. Nous entrons dans le détail de ces résultats dans les 3 sous-parties suivantes.

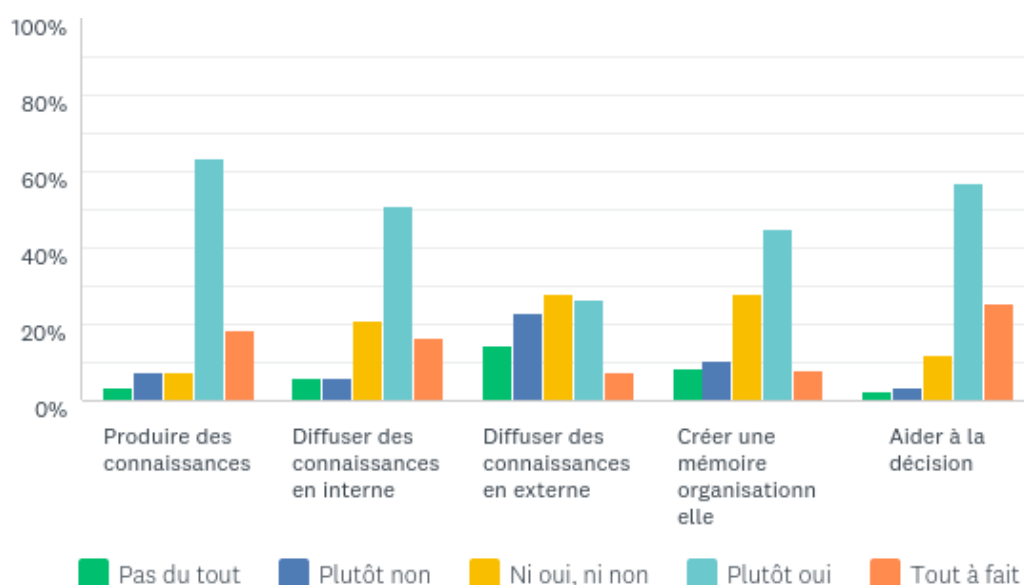
Illustration 25 – Répartition des apprentissages organisationnels par type



3.1) Des apprentissages les plus forts de nature cognitive

Au regard des réponses apportées à notre questionnaire, l'influence la plus forte de l'évaluation des politiques locales concerne les apprentissages de nature cognitive. En effet, l'ensemble des questions traitant d'apprentissages cognitifs a eu un taux de réponses positives important représentant le plus fort des apprentissages. En premier lieu, l'évaluation des politiques publiques locales permet, pour près de 82% des répondants, de produire des connaissances sur les actions menées. Elle permet aussi d'améliorer la connaissance sur les politiques publiques, pour plus de 79% des répondants et d'aider à la décision pour 82.20% d'entre eux. De plus, nous pouvons noter que les connaissances produites ont entraîné leur diffusion en interne pour près de 58% des collectivités répondantes. Cependant, le taux de réponses négatives est supérieur au taux de réponses positives concernant la diffusion des informations en externe auprès des citoyens ou des partenaires. Ce résultat confirme nos analyses antérieures sur la faible communication externes des rapports d'évaluation.

Illustration 26 – Apprentissages cognitifs de l'évaluation



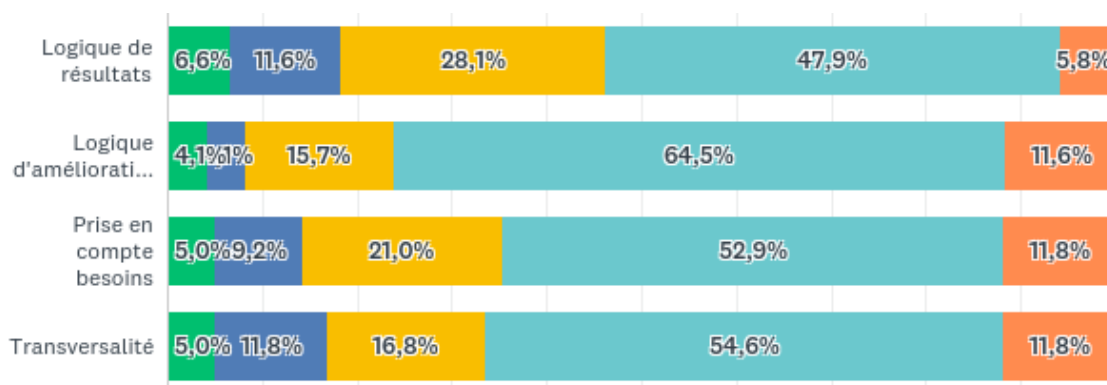
Dans le détail, il apparaît que l'évaluation des politiques crée plusieurs apprentissages de type cognitifs. En effet, elle permet, au-delà de la seule production de connaissance sur les politiques publiques, de modifier les objectifs et/ou orientations stratégiques (68.42%), de modifier l'offre de service public (57,76%), de créer une mémoire organisationnelle vis-à-vis des procédures, des expériences (53,05%) et, plus faiblement, de modifier l'allocation budgétaire des politiques publiques (47,90%). Quand l'évaluation des politiques locales génère des effets (ce qui semble être le cas pour un petit peu plus de la moitié des évaluations au regard de notre résultat général), l'aide à la décision est donc clairement activée, notamment sur le plan stratégique et du service public rendu. Il est par contre étonnant que l'évaluation des politiques locales ne soit que minoritairement liée aux arbitrages financiers. En effet, dans un contexte de contraintes financières plus fortes, les résultats de l'évaluation engagée auraient pu engendrer des apprentissages adaptatifs, et ainsi modifier les allocations financières des politiques évaluées (à la hausse ou à la baisse en fonction des résultats

dégagés). Encore une fois, ce résultat peut être expliqué par la nature des évaluations-audit majoritairement engagées. De par leurs caractéristiques, leur intégration dans le circuit décisionnel, notamment budgétaire, semble plus complexe que celles liées au suivi des politiques publiques réalisées dans un temps long.

3.2) Des apprentissages culturels importants

Au-delà des apprentissages cognitifs, l'évaluation des politiques publiques locales permet aussi la création d'apprentissages de nature culturelle. Une démarche évaluative, quand elle est engagée, permet ainsi, avec plus de 76 % de réponses positives, de faire évoluer la culture interne vers une logique d'amélioration continue et, dans une moindre mesure, vers une logique de résultats (53,72%). Il apparaît également que l'évaluation permet d'améliorer la transversalité dans les collectivités (66,38%).

Illustration 27 – Apprentissages culturels de l'évaluation



De plus, la faiblesse de la diffusion des connaissances produites par l'évaluation des politiques publiques locales à l'extérieur de la collectivité se confirme également ici par la faiblesse des réponses positives à la question concernant la valeur ajoutée de l'évaluation pour l'intégration de l'avis des citoyens dans l'offre de service public (plus de 40% de réponses négatives). Cependant, près de 65% des répondants affirment pourtant que l'évaluation des politiques publiques permet de mieux prendre en compte les besoins du territoire. L'intégration des indicateurs d'impact/d'effets dans l'évaluation, même si elle est minoritaire, doit expliquer cette intégration des besoins du territoire. A ce propos, et pour le futur, il apparaît important de réfléchir en amont à la communication des résultats afin de rendre compréhensible et opérationnel les résultats de l'évaluation aux parties prenantes de la collectivité. La communication externe permettrait alors de répondre à l'enjeu démocratique de l'évaluation, élément encore très peu développé dans les pratiques des collectivités locales françaises, comme le montre ici la faible intégration des acteurs externes dans les pratiques évaluatives.

3.3) Des apprentissages structurels plus réduits et peu profonds

Au-delà des apprentissages de nature cognitive et culturelle qui apparaissent importants, les apprentissages de nature structurelle apparaissent eux relativement faibles. En effet, le taux de

réponse positive ne dépasse jamais les 50%. Cependant, parmi les apprentissages structurels les plus importants, il apparaît que l'évaluation des politiques publiques locales permet de faire évoluer les process et procédures (58.62%), notamment en termes de *reporting*. De plus, elle permet de faire évoluer les systèmes d'information de la collectivité pour 50% des répondants. Cette amélioration doit pouvoir s'expliquer par la nécessité de produire / récupérer des informations et donc l'adaptation des systèmes d'informations et les procédures liées.

Au-delà de ces premières réponses déjà faibles, le taux de réponses négatifs augmente encore sur d'autres aspects. Ainsi les apprentissages structurels réduits concernent les questions relatives à l'évolution de l'organigramme (47.82%) ou encore à l'évolution de la gouvernance (29.31%). L'évaluation structurelle est donc réduite de ce point de vue, traduisant le faible impact de celle-ci sur l'organisation locale, qu'elle soit administrative ou politique. Pourtant, il est possible de penser que l'évaluation des politiques publiques, au regard des opinions apportées sur les réalisations locales, ait pu permettre de faire évoluer les modes de fonctionnements profonds de l'organisation. Cet impact est donc faible, de manière concordante avec le résultat précédent concernant la création d'une mémoire organisationnelle vis-à-vis des procédures, des expériences ou la modification de l'allocation budgétaire des politiques publiques. Si elle a un effet structurel, les résultats montrent alors que l'évaluation des politiques locales n'a pas d'impact profond et durable. Afin que l'évaluation engendre des effets structurels, il paraît nécessaire que l'évaluation continue à se développer dans les collectivités locales et qu'elle devienne régulière, afin d'engendrer des résultats plus profonds et durables. Les préconisations précédentes sur la plus grande implication des différents acteurs pour une meilleure utilisation des résultats évaluatifs devaient alors permettre de développer sur le long terme des apprentissages structurels, changement important pour une collectivité locale en réponse aux changements contextuels actuels.

Conclusion

Depuis près de 40 ans, les collectivités locales connaissent une profonde évolution de leurs modes de gestion. De nombreux facteurs apparaissent ainsi avoir influencé cette évolution, en particulier une forte extension des compétences, une montée des risques financiers et une hausse de la pression de la part des citoyens, contribuables ou usagers, imposant aux collectivités locales une plus grande transparence dans l'utilisation des deniers publics et une plus grande qualité du service public. Dans ce contexte évolutif, les organisations publiques cherchent en particulier à évaluer les résultats des politiques engagées pour permettre une action publique plus efficace, plus efficiente et plus juste. L'évaluation des politiques publiques devient en effet omniprésente dans les textes et les discours à partir des années 1990, afin qu'elle soit associée à toute action publique. Ce concept d'évaluation est aussi un sujet déjà abordé par de nombreuses recherches académiques, notamment théoriques (Boutaud, 2005⁴⁰; Christie, 2007⁴¹). Dans ce cadre, l'évaluation des politiques publiques est ainsi définie par Fouquet (2014⁴²) comme « *une activité qui 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* ».

Au regard de ce contexte et de la forte présence de l'évaluation dans les textes, les discours et les recherches théoriques, notre étude se focalise sur l'opérationnalisation du concept d'évaluation des politiques publiques locales, afin de savoir quels en sont les caractéristiques, les modalités et les effets. La Chaire OPTIMA a alors lancé une étude durant l'été 2018 auprès des collectivités locales au sujet de leurs pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques.

Ce rapport permet ainsi de mettre en évidence plusieurs résultats concernant les pratiques évaluatives des collectivités locales françaises sur la base de 400 collectivités locales répondantes. Son premier résultat global est que 46% des collectivités locales ont déjà réalisé une ou plusieurs évaluations de politiques publiques. Ce chiffre atteint 70% des collectivités en intégrant les collectivités qui ont prévu de mener à bien une évaluation dans un avenir proche. Ces résultats permettent d'affirmer alors que l'évaluation de politiques publiques semble de plus en plus pénétrer la réalité de l'action publique locale. D'autres résultats, plus précis, émergent aussi des réponses apportées. Ils sont présentés ici, de manière synthétique, au regard de la structure de notre modèle de recherche, à savoir une première dimension permettant la caractérisation des évaluations engagées (1), une seconde sur les modalités de mises en œuvre (2) et une troisième sur les effets des évaluations réalisées (3). Des préconisations sont aussi proposées au fur et à mesure des résultats (elles apparaissent en gras dans le texte).

⁴⁰ Boutaud A. (2015), Peut-on évaluer les politiques de prévention? L'exemple de l'analyse économique.

⁴¹ Christie CA. (2007), Reported Influence of Evaluation Data on Decision Makers Actions An Empirical Examination, American Journal of Evaluation, 28(1), 8–25.

⁴² Fouquet A (2014), L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses, Revue française d'administration publique, n° 148(4), 835–847.

1) Une évaluation-audit, plutôt ex-post, ponctuelle et spécifique, fondée sur des objectifs et des indicateurs de ressources

Sur le plan de la caractérisation des pratiques évaluatives, il apparaît, tout d'abord, que les pratiques des collectivités locales en matière d'évaluation ne sont pas systématiques, et restent mobilisées à un moment donné sur un objet spécifique. En effet, les collectivités locales mènent majoritairement des évaluations-audit sur des périmètres précis de politiques publiques, réalisées de manière ponctuelle, plutôt ex-post et de manière approfondie sur un plan opérationnel. Ainsi, peu de collectivités locales pratiquent l'évaluation sur l'ensemble de leurs politiques publiques, de manière suivie, à la fois ex-ante et ex-post, et sur des niveaux d'analyse stratégique. Or, il nous paraît essentiel de ne pas opposer ces deux types d'évaluation, mais plutôt de les associer afin qu'elles se complètent. En effet, l'évaluation continue fondée sur les normes du contrôle de gestion / pilotage des politiques publiques permet de disposer de résultats actualisés, de manière régulière, et de résultats synthétiques sous forme de tableaux de bord stratégique. Des décisions de réallocation budgétaire et/ou d'alignement stratégiques sont alors possibles. L'évaluation-audit permet, elle, d'avoir des résultats plus complets, plus opérationnels, mais de manière ponctuelle et sur des périmètres restreints. Des décisions organisationnelles sont alors possibles. Compte tenu du développement déjà présent des évaluations-audit, il semble donc nécessaire de **développer des évaluations continues, utiles sur un plan stratégique, réalisées de manière récurrente, ex-ante et ex-post, synthétique et sur toutes les politiques publiques.**

Ensuite, les résultats montrent aussi qu'il existe une diversité de politiques publiques évaluées parmi lesquelles les politiques du sanitaire et du social, de l'éducation, du sport et de la culture sont majoritaires. Ces résultats semblent logiques au regard des obligations réglementaires évaluatives pouvant exister dans ces domaines, notamment sur le sanitaire et le social (ARS, CAF, etc.). De plus, nos résultats mettent aussi en évidence que l'évaluation des politiques ne s'appuie que peu sur un référentiel de politiques publiques sous forme de segmentation. Ce résultat semble cohérent avec le résultat précédent qui mettait en évidence le faible nombre d'évaluation continue. En effet, les évaluations-audit, de par leur objet et leur périmètre, peuvent ne pas s'appuyer sur ce type d'outils. A ce propos, il apparaît nécessaire de **mettre en place un référentiel stratégique comme prérequis de l'évaluation continue des politiques publiques.** Ce référentiel permettrait alors de préciser, non seulement, la structure opérationnelle des politiques locales (par exemple en Politiques, Missions et Actions), mais aussi, les objectifs associés à chaque politique publique évaluée.

Aussi, au regard des réponses, l'évaluation est caractérisée assez largement pour les répondants par la présence d'objectifs et d'indicateurs, éléments essentiels pour mesurer la performance d'une action publique. Sur ce point, les résultats montrent cependant une production majoritairement manuelle des indicateurs, à l'aide de tableur de type Excel. Or, à l'ère de l'Open Data, il apparaît nécessaire que les données à l'origine des évaluations de politiques publiques soient mieux maîtrisées par les collectivités locales, que cela soit en termes de fiabilité ou de disponibilité. A ce titre, il apparaît important que les collectivités locales puissent **se doter d'un logiciel adapté à l'évaluation des politiques publiques.** Ce logiciel pourrait ainsi permettre d'améliorer la collecte des données nécessaires en particulier à partir des logiciels métiers, où les données sont saisies. Ce logiciel permettrait aussi un gain de temps important et une amélioration globale de la qualité du rendu des évaluations par rapport au tableur de type Excel, par essence non collaboratif et sans

vision globale. Plusieurs logiciels sont actuellement utilisés par les collectivités locales, notamment sur l'utilisation des ressources (logiciel comptable, logiciel RH, etc.). Il serait donc pertinent qu'un logiciel soit aussi utilisé sur le pilotage des services publics, pour lesquelles les collectivités locales existent. Pour nous résumer sur ce point concernant l'outillage informatique : gérer les ressources, c'est bien...Evaluer les services publics, c'est mieux...

Enfin, notre questionnaire permet aussi de caractériser les pratiques évaluatives concernant la nature des indicateurs mobilisés. Au regard des réponses, il s'avère que la logique d'évaluation reste influencée par l'organisation interne de la collectivité avec une faible vocation, en l'état, à prendre en compte son environnement. Les indicateurs de ressources sont ainsi majoritaires dans les évaluations de politiques publiques. Il semble alors nécessaire à ce propos de **développer les indicateurs de nature exogène** (par exemple la satisfaction des bénéficiaires, le niveau de réponse aux besoins du territoire, ou encore le degré d'attractivité), afin de mieux prendre en compte l'environnement externe à la collectivité et ainsi intégrer les partenaires et les citoyens au processus évaluatif. Le fait de combiner à la fois des indicateurs de ressources / endogènes avec des données alimentant des indicateurs exogènes permet alors de mettre en œuvre une évaluation globale de politiques publiques, prenant en compte les différentes facettes de la performance publique. A ce propos, il semble important de garder à l'esprit que les organisations publiques ont pour principal objectif de générer des externalités positives sur des services que les acteurs individuels ou privés ne peuvent rendre seuls. Il apparaît donc crucial que les évaluations de politiques locales intègrent des indicateurs exogènes, dans la relation entre la collectivité et son territoire, et pas seulement des indicateurs endogènes, mesurant le niveau de ressources consommées et la qualité de l'organisation proposée.

2) Des modalités de mises en œuvre de l'évaluation focalisées sur des logiques interne et financière

La suite de notre étude s'intéresse aux modalités de mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques. Ces éléments permettent en effet de s'interroger sur les modes d'organisation mobilisés pour initier ou mettre en œuvre une démarche évaluative. Nous nous sommes ici focalisés à la fois sur les acteurs moteurs dans sa mise en place, mais aussi les éléments méthodologiques ou organisationnels ayant favorisé sa mise en œuvre

Concernant les facteurs déterminants l'évaluation, les résultats montrent que le soutien du « top management », en particulier les cadres administratifs constitue le facteur le plus important à l'engagement de ce type de démarche. De plus, il apparaît aussi que la contrainte économique qui pèse sur les collectivités locales est aussi un facteur déterminant, même s'il pèse moins pour les répondants, pour expliquer la mise en œuvre d'évaluation de politiques publiques. Si le second facteur, conjoncturel, est présent pour la quasi-totalité des collectivités locales, l'analyse des pratiques locales montre toutefois que le leadership, alors qu'il est prépondérant dans les réponses apportées, n'est pas majoritairement présent sur la question de l'évaluation des politiques locales. Il semble donc nécessaire de **mobiliser et acculturer les équipes de directions, administratives et politiques, sur la question de l'évaluation des politiques locales**, que cela soit par la formation (les élus y compris), l'information (notamment en s'appuyant sur des cas d'autres collectivités locales) ou

par l'exemple. En effet, pour ce dernier cas, il peut être opportun d'engager une évaluation ponctuelle sur un sujet porteur et d'actualité, notamment en lien avec la nécessité de fonctionner dans un contexte plus contraint sur le plan financier. Elle pourrait alors susciter l'intérêt du « top management » pour l'évaluation des politiques publiques de manière plus générale.

Sur le plan des modalités d'organisation de l'évaluation des politiques locales, les réponses montrent aussi que l'organisation de l'évaluation est hétérogène et qu'une combinaison organisationnelle, entre local/central, métiers/supports, est souvent mobilisée dans le processus évaluatif. La logique évaluative ne semble donc ni descendante ou imposée, ni ascendante ou inductive seule. Elle apparaît comme un mode opératoire équilibré entre une demande locale, au niveau des directions métiers, et une mise en œuvre plutôt centrale, par une structure dédiée (interne ou externe). Au-delà du fait que des cabinets extérieurs puissent intervenir pour évaluer une politique publique, il semble important, quand ce n'est pas le cas, de **créer un service centralisé dédié à l'évaluation des politiques locales**, idéalement rattaché au Directeur Général des services, pour éviter les dépendances soit avec les directions, soit avec les directions ressources, soit métiers. En complément, il semble aussi utile de **développer un réseau de référents « Evaluation »** que cela soit **dans les directions métiers et supports**, pour intégrer les besoins et compétences fonctionnelles dans la démarche d'évaluation. Ce réseau pourrait ainsi être mobilisé pour les évaluations engagées, en partenariat avec les directions/services concernés. Au global, le service d'évaluation des politiques publiques permettrait d'homogénéiser les pratiques évaluatives en termes d'outils, de modalités de mise en œuvre ou encore de communication. Il permettrait également d'apporter une expertise aux différents référents « Evaluation », mais aussi de développer l'attrait et l'intérêt du « top management » pour l'évaluation des politiques publiques locales. Les référents « Evaluation » permettraient, eux, une meilleure prise en compte des besoins des différentes directions concernés, supports et métiers, mais aussi une expertise fonctionnelle plus importante du domaine évalué et, ainsi, une plus grande pertinence dans le choix des indicateurs et valeur cible par exemple.

Notre questionnaire concernait aussi la méthodologie évaluative. Sur ce plan, les réponses mettent en évidence une méthodologie de mise en œuvre de l'évaluation structurée, avec une forte association des cadres territoriaux et une communication interne privilégiée. Cependant, il apparaît que les acteurs externes et les agents ne sont que peu mobilisés dans le processus évaluatif, notamment sur la production de données. En outre, ils ne sont pas plus associés en termes de rendu informationnel. Sur ce point, il apparaît donc important de **plus associer les agents à la démarche d'évaluation des politiques publiques**. Ils sont en effet au plus près des services publics concernés et peuvent constituer une source d'information importante. De plus, les pistes d'évolution engagées suite à une évaluation devront être mises en œuvre par les agents eux-mêmes. Leur participation et leur appropriation de la démarche évaluative semblent donc un facteur clé de succès aux évolutions à engager par la suite. Des formations légères, direction par direction, semblent dans ce sens pouvoir être engagées afin de dépasser la vision négative pouvant être rattachée à l'évaluation, en tant qu'outil de surveillance et d'inspection. De plus, il apparaît aussi nécessaire de **plus associer les citoyens/usagers à la démarche d'évaluation des politiques publiques**. En effet, ils peuvent être mobilisés pour donner leur opinion sur la satisfaction des services rendus, mais aussi pour mieux appréhender leurs besoins. En complément, la communication d'un rapport d'évaluation permet de leur rendre des comptes, dans un contexte où la demande de participation à la vie locale est de plus

en plus forte. Enfin, au-delà des cadres territoriaux, il semble aussi nécessaire de **mieux associer les élus à la démarche d'évaluation des politiques publiques**. En effet, leur mobilisation, que cela soit en amont dans la définition des objectifs ou par la formation, mais aussi en aval dans la communication, semble nécessaire pour permettre une meilleure prise en compte des analyses et préconisations dans la prise de décision.

3) Des effets réduits de l'évaluation des politiques publiques locales sur le plan structurel, des effets modérés sur les plans cognitifs et culturels

Dernière variable de notre modèle, nous avons enfin analysé les effets des pratiques évaluatives, qu'ils concernent les comportements et représentations des acteurs, les connaissances générées et les décisions prises, mais aussi l'évolution des processus et organisations de la collectivité.

Au global, les résultats de l'ensemble des questions sur les effets de l'évaluation des politiques publiques locales mettent en évidence un taux de réponses positives modéré, avec près de 55%. L'évaluation n'aurait ainsi qu'un impact modéré, tous effets confondus. Toujours sur un plan global, si nous nous intéressons maintenant aux acteurs concernés, il apparaît qu'elle constitue une valeur ajoutée importante, en créant de forts apprentissages organisationnels, surtout pour les cadres. Ces résultats rejoignent les constats antérieurs, lié à la nature des évaluations majoritairement engagées et la méthodologie mobilisée.

Si nous détaillons maintenant les types d'apprentissages générés par l'évaluation des politiques locales, l'influence la plus forte de l'évaluation des politiques locales concerne les apprentissages de nature cognitive. L'évaluation des politiques locales améliore ainsi la production de connaissances sur les politiques publiques et permet une aide à la décision, notamment sur le plan stratégique. Toutefois, en décalage avec les enjeux conceptuels, il apparaît que l'évaluation des politiques locales n'est que modérément liée aux arbitrages budgétaires. En effet, dans un contexte de contraintes financières plus fortes, les résultats de l'évaluation auraient pu permettre des apprentissages adaptatifs, et ainsi modifier les allocations financières des politiques évaluées (à la hausse ou à la baisse en fonction des résultats dégagés). Ce résultat peut ici aussi être expliqué par la nature des évaluations-audit majoritairement engagées. De par leurs caractéristiques, leur intégration dans le circuit décisionnel, notamment budgétaire, semble plus complexe, que celles liées au suivi des politiques publiques réalisées dans un temps long. Nos préconisations antérieures, en l'occurrence le développement des évaluations continues associé à une mobilisation plus forte des élus, devraient donc permettre à l'avenir que les résultats de l'évaluation engagée génèrent des apprentissages cognitifs, adaptatifs (sur les moyens mobilisés) ou génératifs (sur les stratégies suivies), plus importants.

De manière plus faible, Il apparaît également que l'évaluation des politiques publiques engendre des apprentissages de nature culturelle, permettant notamment de faire évoluer la culture interne des acteurs de la collectivité vers une logique d'amélioration continue ou vers une logique de résultats. L'évolution de la culture externe, celle des citoyens/usagers, est, par contre, plus réduite au regard des réponses apportées, allant ainsi dans le sens des résultats antérieurs ayant montré une faiblesse de la diffusion en externe des rapports d'évaluation des politiques publiques locales. A ce propos, comme nous l'avons déjà évoqué, il apparaît important de **développer la communication externe**

des évaluations engagées par la collectivité afin de rendre compréhensible et opérationnel les résultats obtenus aux différentes parties prenantes de la collectivité. La communication externe permettrait alors de répondre à l'enjeu démocratique de l'évaluation, élément encore très peu développé dans les pratiques des collectivités locales françaises.

Pour finir, notre étude met en évidence des apprentissages structurels réduits, traduisant le faible impact de l'évaluation sur l'organisation locale, qu'elle soit administrative ou politique, en termes de process, d'organigramme ou de gouvernance. Pourtant, il est possible de penser que l'évaluation des politiques publiques, au regard des opinions apportées sur les réalisations locales, ait pu permettre de faire évoluer les modes de fonctionnements profonds de l'organisation. Les résultats montrent ainsi que l'évaluation des politiques locales n'a pas d'impact profond et durable sur l'organisation. Afin que l'évaluation engendre des effets structurels, il paraît nécessaire, comme nous l'avons déjà proposé, de développer l'évaluation de manière régulière, sur un périmètre élargi afin de réinterroger durablement les politiques locales. Cette préconisation combinée à une plus grande implication des différents acteurs devraient alors permettre de développer des apprentissages structurels sur le long terme.

* * *

Au global, il apparaît que la pratique d'évaluation des politiques publiques commence à se développer dans les collectivités locales, après en être resté au statut de discours ou de concepts pendant plusieurs années. Toutefois, les pratiques engagées sont caractérisées par une évaluation-audit, plutôt ex-post, ponctuelle et spécifique, fondée sur des objectifs et des indicateurs de ressources. De plus, leurs modalités de mises en œuvre sont influencées par des logiques interne et financière. Enfin, leurs effets restent réduits sur le plan structurel, et modérés sur les plans cognitifs et culturels. Face à ces constats, plusieurs préconisations semblent envisageables pour les collectivités locales, en particulier :

- développer des évaluations continues, utiles sur un plan stratégique, réalisées de manière récurrente, ex-ante et ex-post, synthétique et sur toutes les politiques publiques (sur la base d'un référentiel stratégique préexistant),
- se doter d'un logiciel adapté à l'évaluation des politiques publiques,
- mobiliser et acculturer les équipes de directions, administratives et politiques, sur la question de l'évaluation des politiques locales (définition des objectifs, formation, communication),
- créer un service centralisé dédié à l'évaluation des politiques locales,
- développer un réseau de référents « Evaluation » dans les directions métiers et supports,
- plus associer les agents à la démarche d'évaluation des politiques publiques (communication, formation, production de données),
- plus associer les citoyens/usagers à la démarche d'évaluation des politiques publiques (enquête de satisfaction/focus group, communication des rapports).

Ces évolutions dans les pratiques locales pourraient alors permettre que l'évaluation des politiques locales puisse constituer un outil innovant du management territorial en réponse à un contexte socio-économique contraint.

CONTACT

Chaire OPTIMA

chaire.optima@univ-pau.fr

05 59 40 91 07

Institut d'Administration des Entreprises (IAE) de Pau

BP 575

64012 PAU Cedex - France

Suivez l'actualité de la chaire :

