

Sommaire

Le mot du Président	3
Introduction	5

1 – Quels principes forts retenir pour comprendre l'évaluation ?

1.1 / L'ÉVALUATION EST AU SERVICE DE L'ACTION	9
1.2 / L'ÉVALUATION ÉCLAIRE LE PILOTAGE	9
1.3 / L'ÉVALUATION S'INSCRIT DANS LA DURÉE	9
1.4 / L'ÉVALUATION CONTRIBUE AU DÉBAT PUBLIC LOCAL	10

2 – Quelles exigences et recommandations avancées par l'État ?

2.1/ UNE DÉFINITION OFFICIELLE DE L'ÉVALUATION	13
2.2/ LES TEXTES EXISTANTS	13
2.3/ LE MINIMUM REQUIS À MI-PARCOURS	14
2.4/ LE QUESTIONNAIRE DE LA DIV	14

3 – Concrètement comment s'y prendre ?

3.1 / ÉVALUER UN CONTRAT DE VILLE ET/OU ÉVALUER DES ACTIONS DU CONTRAT DE VILLE	17
3.2 / CONSTITUER UNE INSTANCE LOCALE D'ÉVALUATION	19
3.3 / DÉFINIR UNE DÉMARCHÉ ET DES OUTILS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION	21
3.4 / SE POSER LES BONNES QUESTIONS	23
3.5 / CHOISIR DES CRITÈRES D'ÉVALUATION	25
3.6 / RENDRE ÉVALUABLE LE CONTRAT DE VILLE	27
3.7 / CONSTRUIRE DES INDICATEURS	29
3.8 / ÉLABORER UN CAHIER DES CHARGES	31
3.9 / CHOISIR LES EXPERTS	33

4 – Quelques jalons pour aller plus loin ...

4.1 / BREF RAPPEL HISTORIQUE SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE	37
4.2 / SE FORMER À L'ÉVALUATION	39
4.3 / S'INFORMER SUR L'ÉVALUATION	41

En guise de conclusion	43
------------------------------	----

UN DEVOIR ET UNE NÉCESSITÉ

Ghyslain CHATEL

Adjoint au SGAR Midi-Pyrénées

Président du GIP Ressources & Territoires

Le plus souvent mal ressentie, à tort, l'évaluation des politiques ou actions publiques est un devoir et une nécessité.

Devoir démocratique parce qu'il est essentiel que les sommes apportées par les collectivités publiques, elles mêmes prélevées sur les personnes physiques ou morales, soient dépensées au mieux des intérêts défendus par ces collectivités.

Nécessité parce que les actions financées, s'agissant notamment des domaines couverts par ce qu'il est convenu d'appeler la politique de la ville, concernent toujours des situations et des publics variés. Il serait à cet égard prétentieux, donc dangereux, par la simple reconduction des mêmes actions, de prétendre avoir trouvé les solutions aux maux dont souffre notre société. L'incertitude naturelle qui préside à l'élaboration et à l'application de ce type de politique exige la mise en place de dispositifs permettant, au besoin, d'orienter différemment tel ou tel projet afin de lui donner ou de préserver sa pleine efficacité.

Nécessité également parce que le monde évolue et qu'il convient de pouvoir saisir non seulement ses transformations mais aussi les modifications qu'elles engendrent nécessairement sur le contenu des politiques publiques. L'évaluation consiste alors à reconnaître modestement que le monde n'est pas tel que nous le souhaitons et ne va pas de lui même là où nous le voudrions.

Bref, évaluer, c'est s'autoriser à redonner de la vigueur à des projets qui vont s'essouffant, c'est se forcer à rester vigilant. Sans cela, il ne serait ni ressources suffisantes, ni territoires viables.

L'ÉVALUATION : UNE CHANCE POUR LA RELANCE DES CONTRATS DE VILLE

Patrick-Yves MATHIEU

Directeur du GIP Ressources & Territoires

2003 est une année privilégiée pour l'évaluation des politiques contractuelles, à mi-parcours de la durée des Contrats de Plan Etat/Région (2000-2006). Mais cette évaluation va bien au-delà d'un exercice formel – et bien utile, au demeurant – qui consisterait à faire le point des actions engagées. Pour tous les acteurs des Contrats de Villes – élus en charge de cette politique, chefs de projets, équipes MOUS, services des collectivités territoriales de l'Etat, opérateurs associatifs – il y a là une véritable chance à saisir.

Car s'engager dans une démarche d'évaluation doit permettre de clarifier et d'ajuster les objectifs, en les rendant plus opérationnels, plus concrets, plus évaluables aussi pour la fin du parcours. Ainsi l'évaluation peut déboucher sur la mise au point de conventions thématiques et territoriales, par exemple sur la gestion urbaine de proximité ou le Projet Educatif Local. La démarche évaluative, à condition de communiquer localement et clairement sur son objet et ses modalités, constitue un levier pour mobiliser à nouveau les acteurs locaux, mieux préciser la place des habitants dans les démarches à venir. Evaluer, c'est aussi resserrer et qualifier, si nécessaire, le système de pilotage local du Contrat.

Evaluer peut, encore, modifier les modes d'intervention des institutions vers davantage de transversalité, finaliser l'évolution des services et des métiers en donnant des contenus concrets à l'adaptation, la modernisation des services aux publics. Vaste chantier ? Certes, raison de plus pour prendre un bon départ. C'est donc sur le dernier trimestre 2003 qu'un « calage » doit s'opérer pour être prêt. Encore faut-il disposer de ressources pour s'engager positivement dans une telle démarche !

C'est dans cette perspective que le Centre de ressources pour la politique de la Ville en Midi-Pyrénées a souhaité s'engager dans la réalisation d'un « Dossier-Ressources Évaluation », afin de vous aider à mieux conduire ce passionnant exercice.

S'inspirant fortement du « *Pilote de l'évaluation des Contrats de Ville 2000-2006* » récemment édité par la DIV, ce document se propose d'en faire une synthèse, agrémentée de sources et ressources complémentaires, avec la volonté de demeurer le plus accessible possible aux non spécialistes de l'évaluation.

Construit dans l'idée d'en faire « un document gigogne », ce document se veut adapté aux besoins des divers acteurs des Contrats de Ville, et ce, en fonction de leur implication dans la démarche évaluative, de leur échelle d'intervention, de leur niveau de culture évaluative et de leur « devoir » d'évaluateur. Il se compose de quatre grands chapitres reprenant les grands principes de l'évaluation à mi-parcours, ainsi que les étapes méthodologiques essentielles pour la mise en place efficace d'une telle démarche.

Les deux premiers chapitres précisent l'intérêt technique et politique de l'évaluation à mi-parcours (cf. partie 1) ainsi que les préconisations législatives sur lesquelles repose « l'avis évaluatif » (partie 2).

Le chapitre suivant, de portée plus technique, présente en 9 points les consignes minimales à respecter pour lancer l'évaluation - sans discerner pour autant l'échelle opérationnelle abordée.

Il jette ainsi les bases méthodologiques d'une démarche évaluative globale du Contrat de Ville, et s'adresse également à des actions particularisées, inscrites dans le projet de développement social et urbain du même contrat.

Enfin un dernier chapitre (partie 4), tenant lieu d'annexes, vise à renforcer la culture évaluative des lecteurs (par le biais d'un historique de l'évaluation des politiques publiques en France) et à fournir quelques pistes de formation et de bibliographie.

Nous espérons que ce premier « Dossier-Ressources » de R&T, vous confortera dans l'idée que, loin d'être un *pensum* à caser dans un agenda déjà *surbooké*, l'évaluation doit constituer – si l'on en a la volonté, si l'on s'en donne les moyens – un temps fort pour tous les animateurs de la cohésion sociale que sont les acteurs de la politique de la ville.

Quels principes forts retenir pour comprendre l'évaluation ?



Territoires

[R&T]



Ressources

1.1 / L'ÉVALUATION EST AU SERVICE DE L'ACTION

« [...] L'évaluation ne doit pas être entendue seulement comme une procédure visant à formuler un jugement a posteriori, mais aussi et peut-être d'abord comme un outil concourant à la formulation de l'action elle-même, à sa mise en œuvre et à son amélioration. L'évaluation, de ce point de vue, ne doit donc pas se limiter à la mesure des résultats de l'action, mais permettre également de comprendre l'origine des effets sociaux observables, et les conséquences des moyens mis en œuvre. »

Gilbert GAULTIER et **Armel HUET** / LARES Univ. Rennes 2 / Dans « **Les débats d'Arc et Senans** » / Les éditions de la DIV / 2002 - p. 109

L'évaluation n'est pas d'abord conduite pour satisfaire à des exigences extérieures (État, financeurs, etc.). L'évaluation est à prendre et à vivre comme une chance à saisir pour la relance des Contrats de Ville.

1.2 / L'ÉVALUATION ÉCLAIRE LE PILOTAGE

△ En réinterrogeant les objectifs, en précisant et confirmant des actions et des priorités (territoriales et thématiques) l'évaluation permet aussi de redéfinir et valider le pilotage du Contrat de Ville, de mieux articuler les instances maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre.

△ Comment la dimension **information / mobilisation** en continu des partenaires, et opérateurs, dans leur diversité, est-elle mise en œuvre ?

△ Quelle place pour les habitants ? Savons-nous réellement qui est informé et de quoi ? Sur quels objets, quels thèmes, l'autorité politique souhaite-t-elle une consultation, une concertation ? (cf. dernier paragraphe circulaire du 1^{er} Ministre du 31/12/1998)

△ En conclusion, comment faire évoluer le système de pilotage pour :

- le clarifier,
- le rendre plus opérationnel (respect des échéances ?)

1.3 / L'ÉVALUATION S'INSCRIT DANS LA DURÉE

Trop souvent l'évaluation est pensée en seuls termes de bilan ; comme si elle devait se faire obligatoirement à la fin de l'action.

Or, pour les contrats de Ville, il s'agit bien d'une évaluation dynamique, qui doit contribuer au pilotage, permettre de réorienter les actions.

Dans l'idéal l'évaluation est une dimension du projet – comme la communication, par exemple – et devrait être pensée et écrite dès l'élaboration de celui-ci.

Dans la pratique nous observons que, le plus souvent, c'est en cours de route qu'apparaît la préoccupation évaluative. Celle-ci doit donc être déclinée jusqu'à la fin 2006 (bilan du Contrat de Ville adossé au Contrat de Plan État Région) et mise en œuvre progressivement dès que possible.

1.4 / L'ÉVALUATION CONTRIBUE AU DÉBAT PUBLIC LOCAL

Par la création d'une instance locale d'évaluation (cf. **3.2**), la nécessité de se poser les bonnes questions (cf. **3.4**), et la définition d'une démarche et l'adaptation d'outils d'information et de communication (cf. **3.3**), il n'est pas exagéré de considérer que l'évaluation contribue au débat public local. Mais elle ne s'y substitue pas pour autant.

Il appartient bien à la maîtrise d'ouvrage locale du Contrat de Ville – comité de pilotage local des co-signataires – au premier rang desquels les élus territoriaux, de positionner le curseur du débat public.

L'évaluation, selon son ampleur et son ciblage peut ainsi permettre :

- d'ajuster les réglages de fonctionnement (pilotage, de préciser certaines actions),
- d'approfondir le contrat (conventions thématiques et / ou territoriales).

Quelles exigences et recommandations avancées par l'État ?

2

Territoires

[R&T]



Ressources

2.1 / UNE DÉFINITION OFFICIELLE DE L'ÉVALUATION

La notion d'évaluation des politiques publiques est d'ordre réglementaire. Elle est officiellement définie dans le décret du 22 janvier 1990 (cf. 4.1 en fin de dossier).

DÉFINITION

« Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. »

2.2 / LES TEXTES DE RÉFÉRENCE

△ La Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998

En fixant les nouvelles orientations de la politique de la Ville, elle inscrit l'évaluation dans le principe même de la contractualisation formalisant les nouveaux Contrats de Ville entre l'État et les collectivités territoriales.

Le texte précise brièvement certains éléments méthodologiques d'une pratique présentée comme « le mode normal d'ajustement des programmes d'action ». Ainsi l'évaluation dont les principes et les moyens à y consacrer sont censés être inscrits dans la convention cadre, doit être réalisée « chemin-faisant » (évaluation continue) et doit associer les habitants (évaluation participative).

△ La Circulaire du Premier ministre du 25 août 2000

Relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles pour la période 2000-2006, elle rappelle que les Contrats de Ville appartiennent à l'ensemble des « vecteurs » de l'action publique menée conjointement par l'État et les collectivités territoriales ; et ce au même titre que les autres « procédures contractuelles » (Contrats de Plan État-Région, Contrats d'Agglomération, Contrats de Pays et contrats conclus avec les parcs naturels régionaux).

Cette circulaire donne – de façon très précise – les grands principes méthodologiques de la démarche évaluative. Évaluation concomitante (c'est-à-dire continue), elle doit permettre de procéder – si elle est engagée suffisamment tôt – aux aménagements des contrats.

△ La Circulaire du ministre délégué à la Ville du 13 novembre 2000

Expressément consacrée à l'évaluation des Contrats de Ville, elle fait référence à celle-ci en termes « d'impératif d'efficacité et d'exigence démocratique ».

En définissant les exigences de l'évaluation, elle précise les opérations à conduire aux niveaux régional et local. Au regard de la circulaire du Premier ministre, elle préconise fortement l'adaptation de l'évaluation à une échelle globale. L'évaluation des Contrats de Ville doit se réaliser selon « la logique de projet global territorial ».

2.3 / LE MINIMUM REQUIS À MI-PAROURS

La DIV préconise qu'en 2003 chaque Contrat de Ville puisse avoir établi sa **commande d'évaluation** (rédaction du cahier des charges + choix du prestataire), induisant ainsi la réalisation préalable d'un **référentiel d'évaluation** (définition des critères de réussite locale de la politique de la Ville – cf. 3.6). Par la suite (2004-2006), les Contrats de Ville devront poursuivre la phase évaluative à proprement dite (phase d'investigation). L'objectif final étant que chaque Contrat de Ville dispose fin 2006 d'un **rapport d'évaluation** qui puisse être diffusé et débattu localement.

2.4 / LE QUESTIONNAIRE DE LA DIV (*)

En vue d'établir un premier bilan de l'état d'avancement de l'évaluation locale, la DIV a récemment diffusé un questionnaire sur la mise en œuvre de l'évaluation pour chaque Contrat de Ville.

Les deux premières parties de ce questionnaire (carte d'identité / Cadre de l'évaluation) permettront d'établir la cartographie des évaluations en cours, alors que les deux dernières (objet de l'évaluation et de son environnement / Rapport d'évaluation à mi-parcours) fourniront des indications plus détaillées sur la définition et la mise en œuvre de la démarche évaluative. Si vous n'avez pu retourner ce questionnaire, il est encore temps et utile de le faire.

(*) Lettre circulaire de la DIV à destination des Préfectures pour transmission aux Chefs de projet des CDV (en date du 30 avril 2003). Ce questionnaire est téléchargeable sur i.ville.gouv.fr

Concrètement comment s'y prendre ?

3

Territoires

[R&T]



Ressources

3.1 / ÉVALUER UN CONTRAT DE VILLE ET/OU ÉVALUER DES ACTIONS DU CONTRAT DE VILLE

-----> [Deux réalités différentes ...]

L'évaluation peut concerner différents types d'objets : action, activité, service ou organisme. Les deux types les plus fréquemment rencontrés sont les politiques et les programmes, mais on peut aussi évaluer des actions, des pratiques, etc. Évaluer le Contrat de Ville et évaluer les actions du Contrat de Ville demeure **deux exercices différenciés**.

Évaluer le Contrat de Ville : c'est évaluer un système de pilotage, donc s'interroger sur des questions de fond.

Par exemple : le CDV facilite-t-il la mobilisation des acteurs locaux ? Le CDV produit-il de la transversalité ? Le CDV contribue-t-il à faire évoluer les services publics ? Le CDV est-il un outil de lutte contre les discriminations ? etc.

Évaluer les actions : c'est évaluer l'utilité de certaines actions et réalisations comme moyen d'atteindre un objectif précis.

Par exemples : Est-ce que l'action de médiation familiale et scolaire de telle association a débouché sur des résultats mesurables (baisse du redoublement) ? Est-ce que l'amélioration de l'éclairage public a contribué à renforcer le sentiment de sécurité ? etc.

[... qui restent complémentaires] ←-----

Privilégier – ou abandonner – un des deux exercices au bénéfice de l'autre viendrait remettre en cause l'intérêt, la fiabilité, voire l'utilité de toute démarche menée séparément. En effet comment pourrait-on mesurer l'efficacité, la cohérence, l'efficience ..., d'un dispositif (en l'occurrence le Contrat de Ville) sans passer par l'évaluation exacte des différentes actions qui l'animent.

Aussi, l'évaluation des actions du Contrat de Ville – plus expressément les actions participant aux objectifs du Contrat de Ville – s'inscrit dans l'évaluation globale de ce dernier. Elle vient l'alimenter.

La méthodologie présentée en suivant s'adapte plus particulièrement à l'évaluation du Contrat de Ville. Elle s'adresse en premier lieu aux pilotes et aux techniciens chargés de dessiner et d'animer la réflexion évaluative – puis de l'opérationnaliser – du Contrat de Ville dans sa globalité.

Néanmoins la logique méthodologique et didactique de ce document est facilement transférable à l'évaluation d'une action associative ou institutionnelle (action menée par un service municipal par exemple). Cette adaptation devrait être facilitée par le fait que l'évaluation d'une action individualisée, de nature programmatique ou régulatrice, reste plus simple dans la mesure où les résultats attendus, les moyens et les mécanismes d'action sont immédiatement lisibles.

3.2 / CONSTITUER UNE INSTANCE LOCALE D'ÉVALUATION

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

Ministre délégué à la Ville – 13/11/2000

┌-----> [Ce que dit la Circulaire] -----┐



« La façon dont la circulaire décrit le comité de pilotage est [Son interprétation] ambiguë. Elle lui donne la définition d'une instance d'évaluation.

Alors pourquoi ne l'appelle-t-elle pas ainsi ? Cela crée une confusion avec le comité de pilotage du contrat lui-même. L'instance d'évaluation est le lieu collectif où se constitue le jugement évaluatif. Il convient d'être très attentif à la façon dont on la constitue et au moment où on la constitue. Il faut que ce soit ni trop tôt ni trop tard. Il faut être vigilant à qui la préside, à qui l'anime. Ces éléments sont fondamentaux. »

Philippe MEJEAN / Maître de conférence, Institut d'Aménagement Régional, Université d'Aix Marseille / Dans « **Les débats d'Arc et Senans** » / Les éditions de la DIV / 2002 - p. 95

[Des questions pour l'action ...] <-----┐

△ Pourquoi créer une instance locale d'évaluation distincte du comité de pilotage du CDV ?

La composition de l'instance locale d'évaluation crée les conditions d'une relative extériorité de l'avis évaluatif.

En effet même si il n'est pas interdit que le pilotage de l'évaluation soit entièrement mené par le comité de pilotage du CDV, la constitution d'une instance est garante d'une certaine objectivité, voire de l'impartialité de l'évaluation. Elle confère également une dimension participative à cette démarche.

EXEMPLE

Composition de l'instance d'évaluation d'un CDV

- 1 représentant de chacun des signataires du CDV ;
- 4 personnalités qualifiées (universitaires et directeur de l'agence d'urbanisme) ;
- 5 représentants d'opérateurs ou de dispositifs publics locaux, n'ayant pas directement en charge des dossiers instruits par le CDV ;
- 3 habitants impliqués dans le Fonds de Participation des Habitants(*).

Généralement c'est le comité de pilotage du Contrat de Ville qui fonde et compose l'instance d'évaluation. Sa constitution peut être officialisée par « un mandat d'évaluation » qui confie la responsabilité du pilotage de l'évaluation à cette instance.

△ Par qui est-elle composée ?

Les personnes qui la constituent sont choisies en fonction de leurs compétences ou de leur autorité, de leur capacité à représenter significativement les groupes d'intérêt concernés par la politique de la Ville dans le site concerné. Concrètement cela implique la participation de personnalités extérieures qualifiées, de représentants d'opérateurs et de représentants d'usagers ou d'habitants.

(Cf. **exemple** p. 13)

△ Quelles sont ses missions ?

Mandatée par le comité de pilotage du CDV, on attribue généralement à l'instance d'évaluation trois grands types de missions

(Cf. **encadré**)

De manière plus pragmatique, elle se doit avant tout de :

- se poser les bonnes questions, discuter des pistes d'évaluation, fixer les grands objectifs de l'évaluation ;
- accompagner l'élaboration d'un référentiel d'évaluation ;
- élaborer conjointement avec le(s) chef(s) de projet le cahier des charges et choisir un prestataire ;
- faciliter le travail du prestataire (mettre à disposition les sources statistiques) ;
- rendre compte des résultats de l'évaluation (à l'écrit) au comité de pilotage du CDV et initier le débat public ;
- définir des modalités de restitution et de diffusion de l'information vers les habitants.

Quelles sont les missions de l'instance d'évaluation ?

- *Organiser et suivre le processus d'évaluation ;*
- *Aider le chargé d'évaluation ;*
- *Débattre des résultats afin de rédiger un avis final écrit transmis au comité de pilotage du CDV*

△ Quel est son fonctionnement ?

La fréquence des réunions est variable (généralement 2 à 3 par an) ; il n'y a pas de règles pré-établies en la matière. Ces réunions peuvent s'accompagner – ce qui peut réguler leur fréquence – d'un rapport préparé par le chargé d'évaluation présentant l'état de l'investigation évaluative.

△ Quel est le rôle du chef de projet dans l'instance d'évaluation ?

Comme le rappelle le Pilote de la DIV, « une place toute particulière doit être faite au chef de projet », dans la constitution de l'instance d'évaluation. En effet, sa parfaite connaissance du projet territorial, son rôle de coordinateur et de référent principal auprès des différents partenaires, en font un élément indispensable dans la démarche d'évaluation.

De fait il se trouve en situation d'assurer – seul en liaison avec un autre membre de l'instance locale d'évaluation – le secrétariat, l'exécutif de cette instance : préparation des réunions, fourniture de documents et facilitation des contacts pour l'évaluateur, compte-rendu des réunions, participation à l'élaboration de l'avis final.

(*) Le FPH est une association créée afin de faciliter l'émergence par les habitants des quartiers, de projets de courte durée ou dont les objectifs ponctuels ne nécessitent qu'un financement de faible montant.

3.3 / DÉFINIR UNE DÉMARCHE ET DES OUTILS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

« L'idée d'évaluation est liée à la démocratie, donc au débat public. L'évaluation des politiques ne doit pas être seulement un problème d'experts ou de techniciens, mais constitue un enjeu de débat social, associant donc nécessairement experts, élus et citoyens. »
Pilote de l'évaluation des contrats de ville 2000 – 2006 / DIV / 2002 - p.36

Avant même de développer le projet d'évaluation (cf. 3.4), il est important de penser dès le début aux moyens et aux modalités de diffusion des résultats de l'évaluation.

On peut distinguer **deux niveaux de diffusion des résultats de l'évaluation**.

En effet si la restitution de l'évaluation est en premier lieu destinée **aux acteurs de la mise en œuvre du contrat**, il est primordial de réfléchir aux moyens de communication nécessaires pour informer, sensibiliser, mobiliser et consulter **les habitants**.

[La restitution aux commanditaires]

PRECONISATIONS

Le GUIDE de la Commission Européenne

« Un lecteur potentiel d'un rapport d'évaluation doit pouvoir comprendre :

- l'objectif de l'évaluation ;
- la délimitation exacte de l'objet à évaluer ;
- comment l'évaluation a été planifiée et conduite ;
- quels faits ont été établis ;
- quelles conclusions ont été tirées ;
- quelles recommandations ont, le cas échéant, été tirées.

Le même guide souligne la nécessité d'un résumé bien écrit, dans la mesure où l'on peut supposer que seule une faible proportion de destinataires lira l'intégralité du rapport. »

Au sein même de ce premier niveau, on peut définir deux étapes de diffusion de l'information. Le premier se situe en amont de la restitution finale du rapport au comité de pilotage du CDV. Il implique une organisation de l'information, entre l'évaluateur et l'instance, tout au long de la démarche évaluative. Il s'agit d'informer les équipes sur les objectifs, l'état d'avancement et sur les résultats du processus.

Ce travail doit permettre la réalisation d'un rapport dont la lisibilité influera grandement sur la qualité de la restitution finale.

(cf. **Préconisations**)

Cette deuxième étape pourra se faire sous forme de réunions avec les commanditaires, de conférences, ou encore de formations-action.

[La communication aux habitants]



Une bonne organisation du temps et du mode de communication à destination de cette catégorie d'acteurs est essentielle.

Une première idée consiste en la mise en place dans les quartiers d'espaces de concertation sur les questions du rapport d'évaluation. De manière plus conventionnelle la diffusion auprès du public peut se faire par le biais – en combinaison - de conférences-débat, d'articles de presse, de vidéos explicatives, de plaquettes résumant les points principaux de l'évaluation ...

3.4 / SE POSER LES BONNES QUESTIONS

« Pas d'évaluation sans questionnements : la formule est un peu abrupte, mais elle dit bien l'essentiel. Appréhender l'évaluation par le renseignement d'indicateurs, ou l'élaboration de rapports qui se limitent à des constats, c'est se tromper d'exercice. Il n'y a « évaluation » que si les rapports répondent à un questionnaire évaluatif où se rencontrent « la curiosité scientifique, des préoccupations d'ordre normatif – porter un jugement sur la politique – et opérationnel – contribuer pratiquement à ce que l'action publique réponde plus efficacement aux besoins de la société » »

Pilote de l'évaluation des contrats de ville 2000 – 2006 / DIV / 2002 - p.20

[Du précepte à la pratique] ←

Le « questionnaire évaluatif » – désigné par le terme « **cadre de l'évaluation** » dans la circulaire du 13/11/2000, et intégré dans la phase de « **construction du projet d'évaluation** » du Pilote de la DIV – doit être précédé par un **diagnostic initial** censé faire apparaître les signaux – positifs ou négatifs – de la politique mise en œuvre. C'est à partir de ce premier état des lieux que l'instance d'évaluation pourra élaborer des hypothèses de projet et poser les bonnes questions nécessaires au lancement de l'évaluation :

△ A quoi sert l'évaluation du CDV ?

Avant d'aller plus loin dans leur projet, les commanditaires s'interrogeront sur les raisons qu'ils ont à évaluer, sur les effets attendus de l'évaluation et sur les usages qu'ils souhaitent en faire (cf. **3.5**). Le projet évaluatif, ne sera pas le même si les attentes de l'évaluation portent sur les effets du CDV, ou si l'on attend plutôt de cette démarche qu'elle soit un outil d'aide à la conduite de l'action.

Exemples de registres d'évaluation

A

- Évaluer ce qui a changé pour le territoire et pour ses habitants ;
- Évaluer la transversalité de l'action publique ;
- Évaluer la mobilisation des acteurs et des habitants ;
- Évaluer la cohérence du CDV comme « périmètre de Projet »

△ Quels sont les objets de l'évaluation ?

L'ensemble du contrat de Ville ne peut être évalué. Il convient d'identifier, d'expliciter, de clarifier une liste de questions qui font sens.

Dans un premier temps le questionnaire doit porter sur les « registres d'évaluation pertinents » (cf. encadré A), pour ensuite être affiné par le biais de sous-questions ou d'hypothèses (quant aux effets du CDV) plus précises interrogeant un ou deux axes (et leurs actions-clefs) de la convention cadre jugés prioritaires pour la structuration du « projet territorial local ». (cf. encadré B p. 18)

Cette dernière phase du questionnement doit s'appuyer sur le référentiel d'évaluation (cf. 3.6) ; celui-ci permettra de préciser, voire de confirmer le questionnement évaluatif. Ainsi, il est important qu'il y ait compatibilité – ce qui implique une élaboration conjointe - entre le questionnement et le référentiel.

Exemple (fictif) de questionnement approfondi

B

Imaginons un CDV dont l'instance évaluative a déterminé en amont – en regard de la spécificité de la convention cadre – que l'évaluation devait porter sur la thématique « jeunesse ». Les sous-questions posant les bases de l'évaluation pourraient être :

- *Quel est le bénéfice de la mise en œuvre du CDV pour les jeunes des quartiers défavorisés ?*
- *Quel est le niveau d'implication des jeunes et des habitants des quartiers défavorisés dans ces politiques ?*
- *Quelles sont les pratiques partenariales initiées par le CDV dans le cadre des politiques «jeunesse» ? Doivent-elles changer ?*

***NB :** Il s'agit ici de questions thématiques ; il est bien entendu possible de les combiner avec des questions présentant un intérêt stratégique plus global.*

△ S'interroger sur les conditions de la faisabilité

Ce questionnement doit être complété par un état des lieux des informations – le bilan informationnel - dont le contrat de Ville dispose pour l'évaluation.

(cf. encadré C) En effet il est important d'engager un premier travail pour préparer l'évaluation des registres et thèmes retenus.

Si les sources d'information s'avéraient insuffisantes, il devient opportun que l'instance définisse la mise en place d' « outils analytiques » complémentaires. On parle souvent d'observatoires locaux.

Les diverses sources d'information

C

- **les données quantitatives** : exploitation de fichiers statistiques, mobilisation de données administratives, enquêtes par sondage
- **les données qualitatives** : données pouvant être tirées d'entretiens ouverts ou semi-ouverts.
- **les techniques de travail en groupe** : ces méthodes ont pour but d'extraire en peu de temps, un maximum d'informations à partir d'une discussion de groupe.
- **méthodes d'observation participative** : les sociologues s'immergent dans une situation, dans un contexte social donné, pour essayer de comprendre comment cela fonctionne, comment les gens agissent et comment une action publique modifie certains comportements.

Source : B.PERRET / Compte rendu journée du CESR Midi-Pyrénées / mai 2002 - p. 47

3.5 / CHOISIR DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Au vu du contexte dans lequel émerge la demande d'évaluation, des attentes exprimées par le commanditaire et de la phase du "cycle de vie" de la politique où intervient l'évaluation, il s'agit de définir des critères d'évaluation.

De manière plus claire il convient d'identifier le type de résultats et de retombées pratiques que l'on peut attendre de l'évaluation, ainsi que ses conséquences potentielles pour les différents protagonistes.



[Quelques uns des critères les plus fréquemment utilisés]

△ L'efficacité

L'évaluation de l'efficacité d'une politique nécessite la mesure de ses *effets propres*, à savoir les modifications de l'état de la société dont elle est la cause. En d'autres termes, l'évaluation de l'efficacité suppose de pouvoir répondre à la question :

Que se serait-il passé si la politique n'avait pas existé ?

Il est toujours beaucoup plus difficile de répondre à cette question qu'à celle de l'atteinte des objectifs.

Les effets d'une politique sur la société ne se limitent pas aux effets attendus ou souhaités, conformes à ses objectifs. L'évaluation doit également se préoccuper des effets collatéraux et des effets pervers de la politique. (cf. **illustration**)

On emploie parfois les termes d'*impact* ou d'*effectivité*, pour désigner l'ensemble le plus large des effets de la politique.

ILLUSTRATION

Les effets collatéraux

L'évaluation de la politique d'informatisation de l'administration a mis en évidence le fait que les gains de productivité permis par l'informatique se traduisent rarement par des réductions d'effectif (contrairement à l'un des principaux objectifs visés). En revanche, divers autres effets ont été mis en évidence : absorption de tâches plus lourdes et plus complexes, diminution de la charge de travail des agents d'exécution, amélioration de la qualité et de la sécurité du service.

Source : Petit guide de l'évaluation / 1996 - p. 24

△ L'atteinte des objectifs

La mesure de *l'atteinte des objectifs* répond à l'une des attentes principales des commanditaires : elle renseigne, en un certain sens, sur la réussite ou l'échec de la politique. In fine on doit pouvoir comparer ce qui a été fait et ce qui était initialement prévu. C'est en général ce que permettent d'apprécier les *indicateurs de résultats*. (cf. **3.7**)

△ L'efficience

La question de l'efficience est plus rarement abordée, en pratique, que celle de l'efficacité.

Prise dans son sens le plus strict, elle suppose la réalisation d'un **bilan coût-avantages**, en termes monétaires.

Dans un sens plus restreint, l'évaluation de l'efficience peut se limiter à une approche **coût-efficacité**, qui consiste à comparer les coûts nécessaires à la réalisation d'un certain niveau de résultat pour différentes actions. De façon plus directe, cela revient à se demander : *S'est-on donné les moyens suffisants pour atteindre les objectifs ?*

△ La cohérence

« Une politique sera dite cohérente si les finalités qu'elle poursuit sont compatibles entre elles, et ses moyens juridiques, humains et financiers, conformes à ces finalités ». ()*

On peut ainsi se demander si les moyens humains, financiers et les dispositifs réglementaires, législatifs sont adaptés aux objectifs que l'on s'est fixés ?

Par exemple, y a-t-il synergie entre les différents dispositifs dans la visée globale de développement du territoire ?

△ La pertinence

Évaluer la pertinence d'une action, c'est évaluer l'adéquation de ses objectifs tels qu'ils ont été formulés, aux besoins sociaux auxquels cette politique est censée répondre.

Par exemple on peut se demander si une action de renouvellement urbain sur un quartier est pertinente par rapport à l'état réel du bâti, et si cette action ne reste pas secondaire en rapport d'autres priorités ?

Cette liste de critères d'évaluation est loin d'être exhaustive – d'autres critères tels que la durabilité (quelles sont les chances de voir les changements s'inscrire dans la durée ?) sont envisageables. De toute façon, on ne prendra pas forcément la totalité des critères présentés ci-dessus. Il convient de déterminer un certain nombre de critères d'évaluation en rapport aux objets évalués. (cf. **3.4**)

On aura donc compris que ces critères qui viennent d'être passés en revue peuvent s'appliquer, soit à l'évaluation du CDV dans son ensemble, soit à l'évaluation des actions du CDV.

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION POSÉS DIFFÉREMENT

Pourquoi veut-on évaluer ?

- *Pour contrôler le bon usage des fonds publics ?*
- *Pour mesurer l'efficacité des actions ?*
- *Pour apprécier l'impact du CDV ?*
- *Pour améliorer le fonctionnement ?*
- *Pour donner du sens ?*
- *Pour produire du changement ?*
- *Pour mobiliser les acteurs ?*
- *Pour mieux communiquer sur l'action ?*

Source : Cabinet CIRESE

(*) Bernard PERRET / L'évaluation des politiques publiques / 2000 - pp.18-19

3.6 / RENDRE ÉVALUABLE LE CONTRAT DE VILLE

« L'évaluation d'une politique publique prend pour objet les intentions des acteurs publics, poursuivies au travers de cette politique. Pour évaluer, il faut donc disposer d'une base de référence qui explicite les « intentions du contrat de ville ». C'est la clé de la démarche d'évaluation : s'appuyer sur une base, permettant de formuler les questions et hypothèses à partir desquelles on va ensuite mesurer l'efficacité d'un contrat de ville »
L'évaluation des CDV – Dossier ressources / DIV / 1995 - p.26

[De la théorie ... à la pratique]

La première étape du « projet d'évaluation » laisse pré-supposer le dégagement d'un questionnement évaluatif. Ces questions interrogent invariablement le fonctionnement ou le dysfonctionnement du CDV, dont les objectifs sont inscrits dans la convention cadre.

Le référentiel (cf. **définition**) doit déterminer des conditions de réussite mesurables permettant de répondre à la question première de l'évaluation :
Au regard de quels résultats pourra-t-on se prononcer sur le bon fonctionnement de la politique mise en œuvre ?

DÉFINITION

« Élaborer un référentiel, c'est transformer des objectifs flous, contradictoires et incomplets en un système hiérarchisé de résultats ou de retombées attendues susceptibles d'être mesurés ou objectivés au moyens d'indicateurs »

Claire GUIGNARD-HAMON / Inspectrice à l'Inspection Générale de la Région Ile-de-France / Responsable de l'évaluation / **Compte rendu journée « évaluation » du CESR Midi-Pyrénées** / mai 2002 – p.45

Le texte du contrat de ville fournit des éléments de ce référentiel ; il n'est cependant pas à lui seul suffisant. Il est rarement opérationnel et ressemble plus à une liste « d'intentions politiques ».

Afin de véritablement expliciter les intentions du contrat de Ville, le référentiel d'évaluation ne peut pas être seulement formulé globalement. Il doit être décliné selon les différents axes choisis par l'instance d'évaluation. Au terme de ce travail, on disposera de ce que les textes officiels appellent une « grille d'évaluation », c'est-à-dire d'une reformulation des intentions propres au contrat s'agissant des thèmes ciblés par le questionnement évaluatif, ainsi qu'une batterie d'indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) capables de répondre à ce questionnement. (cf. **3.7**)

[Un peu de méthode]

(Re)formuler les objectifs du CDV

Conservons l'exemple de la thématique « jeunesse » déjà développé dans le chapitre 3.4

Cette thématique est transversale dans le sens où elle parcourt la quasi-totalité des intentions / ou objectifs stratégiques du CDV (dont) :

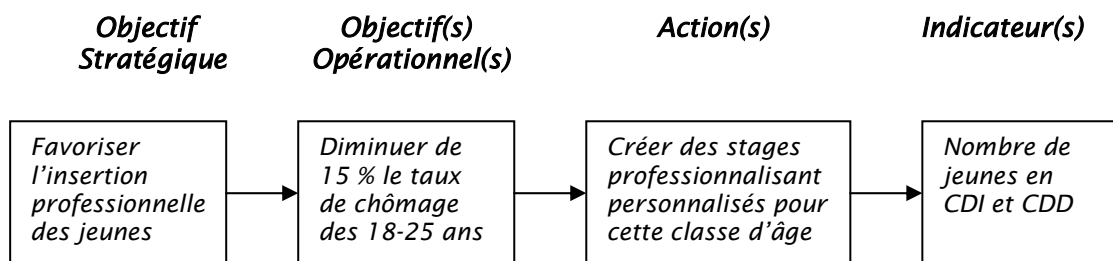
- Développer la participation des habitants, notamment par la participation active des jeunes à la vie de leur cité ;
- Contrer les phénomènes d'exclusion, notamment l'échec scolaire chez les jeunes ;
- Favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des jeunes ... etc.

Pour évaluer l'impact de cette thématique et ainsi répondre aux questions évaluatives posées, il est indispensable de pouvoir traduire ces « objectifs stratégiques » en « objectifs opérationnels évaluables » et in fine en « actions » dont les résultats seront directement mesurables par des indicateurs.

En d'autres termes il faut dégager des critères de réussite de la mise en œuvre du CDV.

Source : Cabinet CIRESE

APPLICATION DE LA MÉTHODE



Source : Cabinet CIRESE

NB : Cet exemple est bien évidemment incomplet ; chaque objectif stratégique se décline en plusieurs objectifs opérationnels, plusieurs actions ... etc.

Cette méthode en est une parmi d'autres. Elle a pour but de visualiser « la démarche d'opérationnalisation » des objectifs présentés dans la convention cadre.

Une fois cette étape réalisée, les objectifs des axes à évaluer sont dès lors véritablement « énoncés » et balisés par des indicateurs mesurables. On peut alors adopter une démarche classique d'évaluation consistant à mesurer la relation entre les objectifs d'une politique et ses effets.

3.7 / CONSTRUIRE DES INDICATEURS

Il s'agit ici de définir les indicateurs qui vont nous permettre de mesurer les critères d'évaluation – précédemment choisis - des actions que vous souhaitez évaluer.

Une multiplicité d'indicateurs peuvent rendre compte de ce que recherchent les uns ou les autres. La construction des indicateurs doit se faire en fonction des résultats évaluatifs que l'on souhaite obtenir (cf. 3.5). Il est bien évidemment souhaitable de penser à la faisabilité du suivi des indicateurs choisis, dès leur construction : *les indicateurs ne seront-ils pas trop difficiles à renseigner ?*

DÉFINITION

« Un indicateur est une mesure dont les valeurs fournissent une indication incomplète mais utile sur un phénomène dont on cherche à apprécier l'évolution.

Il est en général nécessaire de disposer de plusieurs indicateurs pour cerner un phénomène complexe. »

L'évaluation des projets & des actions des contrats de Ville / 2002 / CLAP Midi-Pyrénées

[Plusieurs types d'indicateurs ...]

△ Indicateurs quantitatifs :

Faits et chiffres relatifs par exemple aux coûts / personne / heure, au nombre de qualifications délivrées, à la durée des placements, au nombre de demandes enregistrées, etc.

△ Indicateurs qualitatifs :

Opinions, attitudes, idées et observations susceptibles d'être analysées pour produire les données quantitatives supplémentaires (par exemple le nombre de participants satisfaits, l'ampleur du changement au niveau des attentes, le niveau effectif de partenariat dans le projet) ou être consignées comme matériel de référence.

[... plusieurs niveaux d'indicateurs]

△ Les **indicateurs de ressources** concernent le budget alloué à chaque niveau de l'intervention. Les indicateurs **financiers** permettent de suivre son déroulement en termes d'engagement (annuel) et de paiements (annuels) des fonds disponibles pour une opération, une mesure ou un programme opérationnel par rapport à son coût éligible.

△ Les **indicateurs de réalisation** concernent l'activité. On les mesure en unités physiques ou monétaires (kilomètres de route construits, nombre d'entreprises ayant bénéficié d'un soutien financier, etc.)

△ Les indicateurs de **résultat** concernent l'effet direct et immédiat induit par l'intervention. Ils renseignent sur l'évolution, par exemple, du comportement, de la capacité ou des performances des bénéficiaires directs. Ces indicateurs peuvent être de nature physique (réduction du temps de trajet, nombre de stagiaires reçus à l'issue d'un stage, nombre d'accidents de la route, etc.) ou financière (influence des moyens du secteur privé, baisse du coût des transports).

△ Les indicateurs d'**impact** concernent les conséquences du programme au-delà des effets immédiats sur ses bénéficiaires directs. Il existe deux types d'impact : d'une part, les impacts spécifiques qui se produisent au bout d'un certain temps mais sont quand même liés directement à la mesure prise ; d'autre part, les impacts généraux qui se produisent à plus longue échéance et touchent une population plus vaste. A l'évidence, l'évaluation de ce type d'impact est complexe et, de surcroît, il est souvent difficile d'établir une relation de causalité très nette.

EXEMPLE

Indicateurs choisis pour mesurer l'intégration sociale des jeunes

<i>Domaine d'intervention</i>	<i>Indicateur de réalisation</i>	<i>Indicateur de résultat</i>	<i>Indicateur d'impact</i>
<i>Dispositif TRACE</i>	<i>Nbre de bénéficiaires</i>	<i>Augmentation de la durée de l'expérience de travail</i>	<i>Baisse du taux de chômage des moins de 25 ans</i>

┌-----> [*Le suivi des indicateurs*]

Si le suivi de l'exécution financière est généralement bien établi, celui des réalisations physiques, résultats et impacts est plus difficile.

Il faut assurer le suivi régulier de l'avancement physico-financier des mesures et, autant que faire se peut, des résultats. En effet, même si les moyens administratifs et de gestion constituent un élément important, les résultats devraient cependant être suivis, au minimum, pour les mesures les plus pertinentes du programme.

L'appréciation des impacts ne peut commencer qu'une fois que les systèmes de suivi fournissent des informations suffisantes sur l'avancement et les résultats correspondants (effets immédiats ou directs sur l'emploi, placement immédiat de stagiaires en entreprise, etc.).

Pour vous aider dans la mise en place d'instruments d'information et de mesure adaptés aux quartiers de la politique de la Ville, la DIV a édité en 1996 un « *Guide méthodologique sur les tableaux de bord socio-démographiques des quartiers* » (*). On trouve dans ce document, outre des informations de nature technique sur le traitement des données infra-communales, des exemples de contenus par thèmes, et l'énoncé de quelques principes de construction pertinents.

(*) Ce document est édité par l'INSEE - Collection INSEE – Guide n° 4

3.8 / ÉLABORER UN CAHIER DES CHARGES

« Élaborer le cahier des charges c'est premièrement, reproduire par écrit les attentes formulées par chaque participant du programme et les soumettre à la commission d'évaluation pour discussion et validation. C'est deuxièmement, définir pour le chargé d'évaluation le contexte, les objectifs, les délais et le périmètre d'intervention »
L'évaluation : un éclairage pour comprendre et mieux rendre compte / Caisse des Dépôts et Consignations

[Qui rédige le cahier des charges ?] ←-----

Il est fréquent de voir les commanditaires de l'évaluation faire appel à un prestataire pour les aider dans la réalisation du cahier des charges (cf. **Assistance à maîtrise d'ouvrage / 3.9**).

Il n'y a là rien de déontologiquement incorrect. Néanmoins, lorsque ce scénario apparaît, il est impératif qu'il y ait une véritable co-construction du cahier des charges entre le prestataire-conseil et les commanditaires. Ceci justifie la connaissance – a minima – d'une méthodologie de rédaction d'un cahier des charges.



[Essai d'un canevas de rédaction]

Le cahier des charges est un **document contractuel** qui doit décrire de la façon la plus précise possible l'ensemble des missions confiées et des tâches à réaliser. Il n'existe pas de cahier des charges type, néanmoins on peut s'essayer à proposer un canevas de rédaction :

△ Le cahier des charges doit dans un premier temps donner un **bref aperçu du contexte** dans lequel se réalisera l'évaluation (brève présentation du territoire concerné, de la politique à évaluer et de ses objectifs nationaux et locaux, éventuellement du jeu d'acteurs local ...).

Ce travail pourra s'appuyer sur le diagnostic initial (cf. **3.4**) réalisé en amont de la démarche évaluative.

△ La deuxième partie du cahier des charges énoncera - le plus clairement possible - **le projet d'évaluation élaboré par l'instance d'évaluation** (objectifs de l'évaluation, questions et hypothèses évaluatives retenues, les ressources informatives disponibles ...).

△ Une troisième partie aura pour objectif **d'établir les rôles de chacun ...** :

- de l'évaluateur (cf. **exemple p. 25**) : c'est certainement l'une des phases les plus importantes dans la rédaction du cahier des charges puisque le commanditaire écrit noir sur blanc ce qu'il attend du prestataire.

- de l'instance d'évaluation et du comité de pilotage : quelles sont les missions qui leurs sont imparties.

... et l'articulation entre ces différentes parties.

EXEMPLE

Les missions de l'évaluateur

- *Animation de l'instance d'évaluation*
- *Formalisation de la production de l'instance d'évaluation (rapports d'étape et rapport final)*
- *Restitution de l'évaluation devant le comité de pilotage*
- *Appui à la conception de supports de communication*
- *Production de données supplémentaires – si besoin est.*

NB : Les missions de l'évaluateur peuvent varier selon la volonté des commanditaires. Il peut par exemple être amené à ne pas formuler de préconisations pour l'action.

△ **Un planning** – même s'il peut évoluer – doit permettre de définir un échéancier des étapes-clefs.

△ Enfin, une dernière partie doit être réservée aux **orientations méthodologiques** données au rapport final. (cf. 3.2)

┌-----> [Cahier des charges et appel d'offre]

Un appel d'offre - pouvant être accompagné du cahier des charges pré-élaboré mais non définitif (dans la mesure où l'évaluateur final pourra renégocier certains éléments) – permettra la sélection de l'évaluateur. (cf. 3.9)

Cet appel d'offre sera adressé à une liste d'évaluateurs susceptibles de réaliser les travaux. Ce document récapitulera le contexte de la demande, ses attendus et ses conditions de réalisation.

Lui seront joints, les documents contractuels du contrat de Ville, le projet d'évaluation et le référentiel, ainsi que tout autre document susceptible d'aider le prestataire à rédiger sa proposition d'évaluation.

3.9 / CHOISIR LES EXPERTS (*)

« [...] Pour beaucoup d'intervenants, l'évaluateur doit avoir une compétence par rapport à l'objet qu'il évalue et pas seulement des compétences méthodologiques, voire avoir sa propre théorie d'action, qu'il ne doit pourtant pas imposer. [...] »

Les débats d'Arc-et-Senans : vers une stratégie d'évaluation des contrats de Ville / DIV / 2002 - p.40

→ [Précisions sur le rôle de l'évaluateur]

Il faut bien distinguer les différentes phases pendant lesquelles on peut faire appel à un prestataire extérieur et à son rôle.

△ **Assistance à maîtrise d'ouvrage** : la complexité de la démarche d'élaboration du projet d'évaluation (et plus spécialement la construction du référentiel) peut conduire l'instance d'évaluation à avoir recours aux conseils d'un expert comme assistance technique.

Il en va de même pour la construction du cahier des charges. L'intervention de ce dernier est alors de type méthodologique (il ne peut en aucun cas décider seul de l'approche stratégique et politique à adopter).

△ **Évaluateur** : il en va différemment lorsque l'expert intervient dans «la phase évaluative opérationnelle». A ce moment là, il mérite véritablement le titre d'évaluateur. Son travail est alors axé vers l'investigation, l'animation et la construction d'un avis sur l'évaluation (avec bien entendu le concours indispensable des commanditaires).

D'un point de vue juridique, les maîtres d'ouvrage souhaitant s'entourer tout au long de leur démarche évaluative d'experts, doivent bien distinguer les deux temps d'intervention et procéder à deux processus de contractualisation.

→ [Quels experts ?]

Deux pôles de compétences sont mobilisables :

△ **les prestataires privés** de type bureaux d'étude, consultants ..., spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques sont de plus en plus nombreux au plan national comme au plan régional.

△ **les chercheurs et laboratoires universitaires** ; la région Midi-Pyrénées est fortement fournie en la matière. Cette deuxième catégorie d'évaluateurs donne la possibilité d'utiliser un autre mode d'ingénierie ; il s'agit des formations professionnalisantes de type DESS qui sont demandeurs de travaux de « mise en situation » et peuvent jouer le rôle d'évaluateurs (à condition que l'encadrement accompagnant s'en porte garant).

CARNET D'ADRESSES R&T

*Pour vous aider à repérer des évaluateurs potentiels, vous pouvez consulter « **Le guide des acteurs et ressources pour la politique de la Ville en Midi-Pyrénées** » (ressources mobilisables chapitre 2 et 3). Vous y trouverez - entre autres - les coordonnées et la présentation d'une sélection de prestataires privés, de laboratoires et de formations universitaires.*

Rendez-vous sur www.ressources-territoires.com

(*) A ce sujet nous vous invitons à consulter l'ouvrage d'ETD / « Guide du bon usage des consultants » - juin 2003 – 94 p.

Quelques jalons pour aller plus loin

4

Territoires

[R&T]



Ressources

4.1 / BREF RAPPEL HISTORIQUE SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE (1)

Depuis une vingtaine d'années, la France a engagé un mouvement de décentralisation qui se traduit par le développement de politiques publiques contractuelles. La politique de la Ville en constitue l'un des exemples les plus forts. Ainsi, les initiatives de l'État en matière de développement social et urbain se traduisent-ils par le passage de contrat avec les acteurs locaux impliqués dans ce projet d'intérêt collectif.

Pour mesurer le bien fondé des efforts entrepris et juger de l'efficacité des actions menées, une volonté d'évaluation des politiques publiques a été affichée. Au-delà de l'évaluation en tant que démarche permettant une correction de l'action publique, celle-ci se légitime également par l'instigation « d'un droit de regard démocratique » ; « [...] elle permet de donner aux citoyens des informations et des appréciations objectives qui leur permettent de mieux fonder leur jugement sur la marche des services publics. » (Décret du 22/01/1990)

L'introduction en France de l'évaluation des politiques publiques date du début des années 80. Toutefois cet embryon de « culture évaluative » s'inscrit dans la continuité d'une démarche de rationalisation budgétaire entamée au début des années 70.

La **Rationalisation des Choix Budgétaire (RCB)** - entreprise et initiée par la haute fonction publique de l'époque – utilise les principes de l'évaluation ex-ante (2).

Cette méthode, importée des Etats-Unis, est plus exactement calquée sur le PPBS (*Programm Planning Budgetering System*), appareil institutionnel d'analyse économique des politiques publiques étatsuniennes. Celui-ci s'appuie sur de grandes enquêtes à même d'établir un contrôle budgétaire des actions, mais également de vérifier leur bon impact socio-économique (notion innovante de « comptabilité sociale ») auprès des populations visées.

Son adaptation française en reprend ainsi les grands principes avec la mise en œuvre d'**études** sur les actions publiques menées dans les divers secteurs (pour préparer les décisions), la systématisation des **budgets de programme** (pour faciliter l'application des décisions) et la modernisation des **méthodes de gestion** (permettant de s'assurer que les décisions soient correctement mises en œuvre).

Après avoir connu un très fort développement (près de 900 études ont été programmées), la RCB sera complètement abandonnée à partir de 1985 ; trop coûteuse (paradoxal pour un dispositif qui devait permettre des économies budgétaires !) et surtout trop lourde et trop longue dans sa réalisation (les études se déroulaient en moyenne sur 2 à 3 ans).

Après l'abandon de la RCB, la politique de l'évaluation tend à s'essouffler quelque peu. Pour autant ses nombreux partisans ne cessent pas leur lobbying et mettent en avant les bienfaits de cet exercice ; la Direction de la prévision organise dès 1984 un colloque sur l'évaluation dont les actes forment encore aujourd'hui un ouvrage de référence en la matière (3).

En 1988, le Premier Ministre de l'époque - Michel ROCARD – commande un rapport sur l'évaluation des politiques et des actions publiques qui deviendra le **Rapport VIVERET** (4) (1989).

Ce « véritable manifeste de l'évaluation démocratique » va conduire le gouvernement à prendre deux initiatives primordiales dans la pérennisation de la démarche évaluative en France :

- Mise en place en 1989 d'une commission indépendante chargée d'évaluer la loi sur le RMI. Pour la première fois en France, une loi est votée pour une durée déterminée (3 ans) et son renouvellement est conditionné aux résultats d'une véritable évaluation. De fait, le rapport d'évaluation sera largement pris en compte lors du débat parlementaire précédant le vote de la deuxième loi RMI en 1992.

- Proclamation d'un décret officialisant l'évaluation des politiques publiques (**décret du 22 janvier 1990**). Celui-ci instaure un dispositif institutionnel ambitieux pour évaluer les politiques au niveau gouvernemental. Ce dispositif s'articule autour d'un Comité Interministériel d'Évaluation (**CIME**) qui suscite, enregistre et arrête les projets d'évaluation à réaliser, d'un Fonds National de Développement de l'Évaluation (**FNDE**) doté de plusieurs millions de francs et d'un Conseil Scientifique de l'Évaluation (**CSE**) qui veille à la qualité méthodologique et déontologique des évaluations et promeut cette pratique dans l'ensemble du système politico-administratif français. Pour tenter de relancer l'évaluation interministérielle un nouveau décret est pris le 18 novembre 1998. Le CIME et le CSE sont ainsi supprimés et remplacés par un **Conseil National de l'Évaluation** dont les attributions sont à la fois politiques et méthodologiques.

Parallèlement à cette tentative d'institutionnalisation gouvernementale se développe une dynamique évaluative, sous des formes diverses, au sein des administrations d'État. C'est le cas de la DIV qui sous l'impulsion du ministère de la Ville se dote dès 1991 d'un **Comité d'évaluation pour la politique de la Ville**. Présidé par Jean-Michel BELORGEY, cette instance a pour mission d'apprécier le contenu, les conditions de mise en œuvre et les effets de cette politique au regard des objectifs qu'elle poursuit. Ce comité produira un rapport de synthèse et 17 rapports thématiques (dont 16 monographies évaluatives de sites en DSQ). La démarche évaluative va prendre davantage d'importance avec l'évaluation des 13 Contrats de Ville expérimentaux du X^{ème} Plan (1989-1993). Par la suite la moitié des 214 Contrats de Ville de première génération (1993-1998) seront évalués, avant que le recadrage technique et déontologique de la politique de la Ville amorcé en 1998 (cf. circulaire du Premier ministre du 31/12/1998 / partie 2 – **p.9**), ne renforce l'insistance et le poids du principe évaluatif pour les nouveaux Contrats de Ville (2000-2006).

(1) Cet historique est largement inspiré de l'article de E. ZUCKER et du livre de B. PERRET (cf. **4.3** / p. 41)

(2) L'évaluation ex-ante dite évaluation prospective (évaluation de faisabilité d'un programme) s'oppose à l'évaluation ex-post également appelée évaluation rétrospective (évaluation mesurant les effets d'une politique). Il existe une troisième forme : l'évaluation continue ou concomitante qui est celle utilisée pour l'évaluation des CDV.

(3) Jean-Pierre **NIOCHE** et Robert **POINSARD** / « L'évaluation des politiques publiques » / éd. Economica / 1984.

(4) Patrick **VIVERET** / « L'évaluation des politiques et des actions publiques » Rapport au Premier ministre / Documentation Française / 1989

4.2 / SE FORMER À L'ÉVALUATION

Il est difficile de faire une sélection des formations spécialisées dans l'évaluation de la politique de la Ville. Aussi, celle présentée ci-dessous n'a aucunement la prétention d'être exhaustive ; à vous de l'enrichir par vos propres réseaux. Et par ailleurs, elle se fonde sur un inventaire de formations organisées en 2003.

△ **L'École Nationale des Ponts et Chaussées** propose chaque année un cycle de formation sur l'évaluation des Contrats de Ville : « Comment évaluer un contrat de Ville ? »

Les publics visés :

- élus, directeurs généraux de collectivités territoriales et de leurs groupements, responsables de l'aménagement et du développement urbain dans les collectivités territoriales et les structures intercommunales ;
- directeurs de projets et chefs de projets politique de la Ville, chefs de projets quartiers prioritaires ;
- référénts des services déconcentrés de l'État (DDE, DDASS, DDJS, DDTEFP, CAF ...) ;
- chargés de mission des SGAR et des préfetures en charge de la politique de la Ville

Cette session sur 2 jours doit vous permettre d'identifier les fondements, les enjeux et étapes d'une démarche d'évaluation pour un Contrat de Ville ; de disposer des méthodes et outils adéquats ; de se référer à des expériences significatives menées dans le cadre de Contrats de Ville.

à **Paris**

Renseignements au 01 44 58 27 27 / <http://pfe.enpc.fr>

△ Le **CNFPT délégation Midi-Pyrénées** a proposé par le passé des journées conférences sur l'évaluation de la politique de la Ville (cf. compte-rendus de ces journées dans la bibliographie). Depuis cette année, il organise des séminaires méthodologiques (durée 2 jours) portant plus particulièrement sur l'évaluation des Contrats de Ville et l'évaluation des actions des Contrats de Ville. Initié par Ressources & Territoires ce cycle de formation devrait être reprogrammé dans le futur.

La non appartenance à la fonction publique territoriale n'est pas un obstacle, et par ailleurs cette offre de formation est entièrement gratuite pour tous les candidats retenus, quel que soit leur statut.

à **Toulouse**

Renseignements : Denis PAYET – Cadre pédagogique / 05 62 11 39 08

△ Le **CLAP Midi-Pyrénées** propose une formation plus spécifiquement axée sur l'évaluation des actions associatives.

à **Toulouse**

Renseignements : Thierry BELLANGER - Responsable pédagogique / 05 62 27 50 48

△ Le **CREDOC** (Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie) organise régulièrement des séminaires de formation dont l'un d'eux est consacré à l'évaluation des politiques publiques.

Comment concevoir et organiser une évaluation ? Comment choisir entre les différentes méthodes à votre disposition ? Quelles sont les étapes d'une évaluation ? Comment déjouer les pièges qui apparaissent lors de la constitution d'un cahier des charges ?

Les publics visés :

- élus et responsables du développement social des communes, des conseils généraux, des conseils régionaux ;
- chargés des questions sociales des CAF, des CPAM, des services déconcentrés de l'État (DDASS, DRASS, DDE, DRE, DRTE, DDTEFP...)
- professionnels de l'action sociale
- toute personne s'intéressant aux procédures d'évaluation d'une politique, d'un dispositif ou d'un programme

Les objectifs de la formation :

- renforcer votre culture de l'évaluation ;
- comprendre la logique de la démarche évaluative ;
- apprendre à définir les objectifs de l'évaluation ;
- savoir choisir entre différentes approches celle qui vous permettra de les atteindre ;
- déterminer votre rôle tout au long de l'évaluation ;
- apprendre à définir un programme d'évaluation et son cahier des charges

à **Paris**

Renseignements : Valérie LOURDEL / 01 40 77 85 13

4.3 / S'INFORMER SUR L'ÉVALUATION

-----> [Indications bibliographiques]

DIV / « L'évaluation des Contrats de Ville »
Dossier Ressource / Ed. d'ensembles / 1995 – 70 p.

Conseil Scientifique de l'évaluation / « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques » / La documentation française / 1996 – 106 p.

CNFPT Délégation Midi-Pyrénées / Compte-rendu formation du 6 mars 1998 sur
« L'évaluation de la politique de la Ville » / 1998 – 10 p.

CNFPT Délégation Midi-Pyrénées / Compte-rendu formation du 23 janvier 1998 sur
« L'évaluation de la politique de la Ville » / 1998 – 25 p.

Bernard PERRET / « L'évaluation des politiques publiques » -
Coll. Repères / Ed. La Découverte – 2000 – 124 p.


DIV / « Les débats d'Arc-et-Senans. Vers une stratégie d'évaluation des contrats de Ville
2000-2006 » - Rencontres des acteurs de la Ville / Les éditions de la DIV / 2002 – 136 p.

DIV / « Pilote de l'évaluation des contrats de Ville 2000-2006 » -
Coll. Repères / Les éditions de la DIV / 2002 – 80 p.

Elizabeth ZUCKER / « L'évaluation : d'où venons-nous où allons-nous ? » -
Article publié dans Les bulletins des ressources de la DIV / 2002 - n° 8 et 9 – 14 p.

MENSIA / DIV / « L'évaluation du GPV : une stratégie de progrès »
(note introductive) / 2003 - 17 p.

-----> [Sites spécialisés]

 **www.evaluation.gouv.fr**
Créé à l'initiative du Commissariat général du Plan, la Délégation Interministérielle à la réforme de l'État et la DATAR, ce portail de l'évaluation des politiques publiques a pour objectif de faciliter l'accès du plus grand nombre (acteurs de l'évaluation, médias, chercheurs, grand public) à l'ensemble des données d'évaluation produites par les organismes publics.
Présentation des acteurs de l'évaluation – en France et à l'étranger -, mise en ligne des derniers rapports d'évaluation, mise à disposition de ressources méthodologiques, mise à jour de l'agenda national – conférences, colloques, formations - ... site très complet sur lequel on trouve – notamment - le « mythique » petit guide de l'évaluation (dans la rubrique « méthodologie »).
A terme, les autres administrations et établissements publics en charge d'évaluation, auront vocation à rejoindre cette plate-forme commune.



www.sfe.asso.fr

Le site de la Société Française de l'Évaluation contribue à promouvoir l'évaluation des politiques publiques. Espace relais des différents clubs régionaux, ce site donne la possibilité aux professionnels de l'évaluation de communiquer leur actualité et de faire part de leurs expériences.



www.ofdt.fr/accueil.htm

Chargé du recueil, de l'analyse, de la synthèse, de la diffusion et de la valorisation des données et des connaissances dans le domaine des drogues et des toxicomanies, l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT) couvre depuis 1999 le champs des substances psychoactives licites et illicites, et assure une mission d'évaluation des politiques publiques dans ce domaine. Même si ce site traite de problématiques parfois éloignées de la politique de la Ville, il n'en demeure pas moins que sa rubrique « évaluation des politiques publiques » offre de précieux enseignements sur leur mise en œuvre méthodologique.



<http://perso.wanadoo.fr/bernard.perret/index.htm>

Bernard PERRET, grand spécialiste français de l'évaluation des politiques publiques, nous donne à voir et à découvrir une page personnelle sur laquelle vous trouverez une banque de textes contenant des publications sur l'histoire, les enjeux et les techniques d'évaluation.

... ÉVALUER ET APRÈS ...

« A quoi sert d'évaluer si les résultats restent lettre morte, si les outils regagnent les placards ou les tiroirs déjà bien garnis et pavés de toutes les bonnes intentions. Et si tout cela n'était que perte de temps et d'argent. Ce discours et les risques qu'ils soulignent existent. (...) Une bonne démarche d'évaluation doit intégrer non seulement la méthodologie et les modalités de sa réalisation, mais aussi les conditions et le cadre de son utilisation. C'est le gage à donner pour une meilleure adhésion des professionnels et leur implication à moyen et long terme dans le processus. Une façon comme une autre de les convaincre que l'évaluation, en plus d'être une construction négociée est aussi un ensemble de pratiques qui participent de la compétence des professionnels. En tant que telles, ces pratiques sont censées être mises en œuvre au quotidien, dans le cadre de la démarche de projet dont elles sont partie intégrante. Au bout du compte s'il ne restait de la démarche que son esprit, et pour peu que les outils forgés soient appropriés par leurs utilisateurs, le travail entrepris n'aura pas été tout-à-fait vain. »

Ali BOUKELAL / Sociologue, Docteur d'État en sciences politiques, Consultant Actif / *Évaluation en travail social / Les Cahiers de l'Actif – n°288-291 / 2000 – p.254*

Le **Dossier-Ressources**

« **L'Évaluation
des Contrats de Ville
2000-2006** »

est une réalisation de
Ressources & Territoires

Conception,
Dominique PASTRE
Patrick-Yves MATHIEU

Rédaction, mise en page
Dominique PASTRE

R&T remercie les membres
du groupe « Évaluation » qui
ont réorienté, enrichi, et
validé les travaux

Jeanne-Marie CARDON,
Chargée de mission
interministérielle,
Correspondante régionale de
la DIV

Claire GILGENKRANTZ,
Chef de projet Contrat de Ville
Castres-Mazamet-Aussillon-
Labruguière

Stéphanie RAMBAUD,
Chef de projet, Coordinatrice
technique du Contrat de Ville
de Graulhet

Daniel DEHEURLES,
Chargé de mission,
Mission « Politique de la Ville »,
Conseil Général du Tarn

Thierry BELLANGER,
Conseiller pédagogique,
Responsable de formations
CLAP Midi-Pyrénées



Centre de ressources pour la politique de la Ville en Midi-Pyrénées

CNFPT, 9 rue Alex Coutet, BP 1012

31 023 TOULOUSE

05 62 11 38 34 / 05 62 11 38 54

ressources.territoires@dial.oleane.com

www.ressources-territoires.com