



DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DES SOLIDARITÉS

Blois, le 3 août 2020

Affaire suivie par Christine DÉCHAUD
Tél : 02 45 50 47 41
Courriel : christine.dechaud@departement41.fr

Note à l'attention de

Monsieur Stéphane CADORET
Directeur général adjoint des Solidarités

s/c de Madame Laura JOUVERT
Directrice Ressources et innovations des Solidarités

Objet : Évaluation des politiques publiques - synthèse du benchmark réalisé auprès d'un panel de collectivités ayant structuré des démarches évaluatives.

Pièces jointes :

- **Charte de l'évaluation, Société Française de l'Évaluation (SFE), 21 juin 2006.**
- **« Place et structuration des services évaluation dans les collectivités », décembre 2015, boîte à outils de l'évaluation des politiques publiques, AFIGESE.**

Dans le cadre de la mission confiée, un besoin de benchmark, auprès de collectivités ayant structuré des démarches évaluatives, a été identifié. Le principal objectif de cette analyse comparative est de nourrir la réflexion des cadres de la direction générale adjointe des Solidarités (DGAS) lorsque ceux-ci seront invités à co construire une méthode de travail.

La présente note établit donc une synthèse et analyse des principaux points saillants relevés afin d'apporter un éclairage sur les conditions et pratiques propices au développement de l'évaluation au sein de la DGAS.

Au-delà de cet aspect informatif, elle comporte une part d'arbitrage relative à sa transmission aux référents interviewés.

1. MÉTHODOLOGIE DE TRAVAIL EMPLOYÉE

L'investigation a porté sur un panel de collectivités d'échelle et de niveau d'expérience différents afin de disposer d'une vision la plus exhaustive possible :

- 5 Métropoles : Nantes, Rennes, Grand Lyon, Grenoble-Alpes et Lille.
- 3 Conseils régionaux : Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes.
- 9 Conseils départementaux : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Ille-et-Vilaine, Gard, Côtes d'Armor, Nord, Meurthe-et-Moselle et Seine-Maritime.

17 collectivités se sont ainsi prêtées à l'exercice contre 20 initialement envisagées. Deux autres précisions sont à apporter :

- Le Conseil départemental du Gard ne pratique plus d'évaluation depuis environ 5 ans. Cependant, les enseignements tirés de son expérience passée ont été exploités.
- Certains éléments d'analyse relatifs la Région Nouvelle-Aquitaine ont été valorisés.

Le benchmark a été alimenté d'entretiens téléphoniques et d'analyses documentaires. Les items interrogés portent sur trois prismes :

- L'organisation : composition, structuration, niveau de rattachement hiérarchique des équipes en charge de l'évaluation.
- La méthodologie : méthodes de travail, déontologie, boîtes à outils utilisées.
- La collaboration : modalités d'implication des directions opérationnelles, des élus, des usagers et citoyens.

Si le travail de collecte et de pré-analyse s'est concentré sur la période de janvier à avril 2020, les contraintes liées à la crise sanitaire et la priorité donnée à l'évaluation des dispositifs AED et AEMO ont conduit à différer le travail de synthèse sur la période estivale. Celle-ci s'articule autour de 5 items :

- Les enjeux qui président à la mise en place d'une démarche évaluative (2).
- L'organisation matérielle de la fonction évaluative au sein de la collectivité (3).
- La méthodologie de travail (4).
- Les interactions entre les acteurs (5).
- Les supports et modes de diffusion des résultats (6).

Enfin, certains des référents interviewés ont émis le souhait que l'analyse issue de ce benchmark leur soient communiquée. Une validation est donc sollicitée en ce sens.

2. POURQUOI METTRE EN PLACE UNE DÉMARCHE ÉVALUATIVE ?

Le développement de ces pratiques s'inscrit dans une logique de performance et de modernisation des modes de gestion des collectivités. Le besoin est centré sur l'institution (disposer d'outils d'aide à la décision). L'existence de missions apparentées (contrôle de gestion) et/ou d'obligations à évaluer dans certains secteurs (fonds européens) constitue un préalable propice à l'essaimage de ces pratiques.

Des nuances existent, ensuite, dans la finalité intrinsèque de l'évaluation avec, sur une même palette, la coexistence de différentes approches possibles, de la plus classique à la plus aboutie. L'optique « gestionnaire », centrée sur l'amélioration de l'existant, constitue un premier palier. Les démarches « participatives », dont le parti pris est d'associer davantage le citoyen au processus, dans un souci de transparence, répondent, elles, à des visées démocratiques. Elles traduisent une maturité nouvelle de la collectivité dans sa façon d'aborder l'utilité de l'évaluation.

Se pose alors la question de la stratégie à l'oeuvre et de sa connexion éventuelle au projet de mandat. Quel est l'objectif ultime de cette transformation de l'organisation ? Cela répond-t-il à une logique budgétaire ? Faut-il y voir une approche prospective et stratégique ? S'agit-il de faire évoluer les postures pour mieux prendre en compte les besoins des usagers, de changer la culture de l'organisation, etc. ? L'ambition, qui sous-tend ce projet, est à expliciter :

- Passer en revue des dispositifs pour détecter d'éventuelles synergies.
- Se réappropriier les objectifs de la collectivité.
- Nourrir une réflexion partenariale.
- Dresser un bilan de la mandature.
- Établir une feuille de route et contractualiser.
- Rendre des comptes aux citoyens.
- Mettre en débat l'action publique.
- Développer une approche prospective.

Quelle que soit l'optique retenue, le fait générateur tient à une conviction politique et/ou managériale fortes. Cette combinaison (alliance d'une volonté politique affirmée et d'une convergence de vues du management) constitue un facteur de réussite déterminant. Le portage politique s'exprime, lui, au travers de :

- La gouvernance : portage par le Président, délégation donnée à un élu (Vice-Président à l'évaluation parmi d'autres fonctions), désignation d'élus référents au sein de chaque commission, mise en place d'une commission ou d'un comité dédié, mobilisation d'élus au sein des COPIL et comités de programmation, etc.

- La formation des élus : acculturation au moyen d'actions de sensibilisation à l'utilité de l'évaluation et/ou de formations.
- Une mise en débat : production d'argumentaires explicitant les choix faits en termes de préconisations, présentations des évaluations en commissions voire en séances, etc.
- Un cadre d'exercice avec d'éventuelles orientations en matière de questionnement évaluatif.

3. COMMENT STRUCTURER LA FONCTION ÉVALUATIVE ?

Sur le plan de l'organisation, la fonction évaluative est centralisée auprès d'une équipe dédiée, rassemblée au sein d'une entité dont le vocable diffère d'une collectivité à l'autre : mission (3), unité (1), pôle (1), délégation (1), inspection (2), service (8), direction (1). Son rattachement hiérarchique traduit un ascendant de la direction générale sur le portage de cette fonction :

- 4 entités sont directement rattachées à la DGS et 1 au Président.
- Dans les autres cas, le lien est plus ou moins « distendu » en raison de la présence de niveaux supplémentaires d'encadrement :
 - 7 collectivités comptent 1 strate intermédiaire.
 - 4 collectivités en ont 2.
 - 1 en a 3. Dans ce dernier cas, et c'est là le seul exemple rencontré, la fonction évaluative est intégrée au cœur des missions de l'action sociale.

À trois exceptions près, les entités compétentes gèrent un « package » de missions transversales considérées comme connexes (évaluation, contrôle/dialogue de gestion, audit, gestion des risques, appui à la transformation, prospective, conseil en organisation, concertation citoyenne, etc.).

La fonction évaluative, proprement dite, est confiée à un ou plusieurs collaborateurs, formés à ces questions. Quantifier le temps homme dédié s'avère une opération délicate : si les effectifs alloués varient de 1 à 5 (sans compter les managers), le nombre d'ETP, lui, est impacté par différents facteurs (possible polyvalence de missions de ces cadres, travail en binôme, mobilisation d'autres ressources présentes au sein de l'équipe, partage de tâches avec les directions opérationnelles, existence d'un éventuel réseau de référents interne). Qui plus est, la nature et l'étendue des responsabilités de ces agents varient selon que la mission d'évaluation est internalisée, externalisée ou le fruit d'une formule hybride. Ainsi, dans l'hypothèse d'un recours à des prestataires, les professionnels seront appelés définir le besoin, rédiger le cahier de charges correspondant en vue d'une consultation, auditionner les candidats et suivre la réalisation de la prestation. Cette externalisation peut porter sur tout ou partie de la démarche (délégation de certaines tâches

ou phases, appel à une expertise spécifique), être lié à la sensibilité du dossier abordé ou encore à l'importance du nombre d'évaluations à traiter sur une période donnée.

En matière de pilotage global et de portage technique, le modèle qui prévaut consiste, pour l'équipe spécialisée, à maîtriser l'ensemble du process évaluatif. Elle est alors dans une posture analogue à celle d'un consultant :

- Le pilotage s'effectue en lien avec les directions concernées : il ne s'agit ni de les déposséder du sujet, ni même de créer un surcroît excessif de travail.
- Les directions opérationnelles sont associées à chaque étape du processus (par définition itératif) et non pas mises en visibilité des résultats en fin de parcours.

Les collectivités peuvent donner une souplesse supplémentaire à ce cadre (travail en binôme avec le service évalué, partage de responsabilités avec l'équipe projet). Le maître mot est donc la collaboration. A l'opposé, l'équipe dédiée peut jouer un rôle de back office en étant garante du processus et de la méthode ; la direction opérationnelle étant, elle, chargée de mener à bien la mission d'évaluation. Dans les deux cas, la règle d'or est la même : faire avec et pas à la place.

Les premiers facteurs de réussite identifiés tiennent à :

- **Une impulsion avec une convergence de vues entre le politique et le top management.**
- **Une volonté politique affirmée avec un engagement dans la durée.**
- **Une explicitation de la stratégie à l'oeuvre.**
- **Une équipe dédiée avec une polyvalence de missions.**
- **Des professionnels formés.**
- **Un positionnement transversal « facilitant ».**
- **Une clarification du qui fait quoi (pilotage global et portage technique).**

4. COMMENT PROFESSIONNALISER LE CADRE D'INTERVENTION ?

La déontologie constitue un enjeu central pour ces professionnels, qui sont les garants d'une méthode. Si l'exercice de l'évaluation par les directions opérationnelles n'est pas en soi rédhitoire (à l'instar du Conseil départemental de Seine-Maritime), il n'en reste pas moins anecdotique. L'existence même d'une direction idoine contribue à éviter tout amalgame entre les rôles de juge et partie (principe de distanciation).

Cette éthique prend également sa source dans des principes fondateurs rassemblés au sein de charte et/ou guide à visée opérationnelle. Ces « gardes fous » créent les

conditions d'un processus de qualité et, soit se réfèrent aux travaux de la Société Française d'Évaluation (cf. charte en annexe), soit sont conçus en interne avec, parfois, un passage en session ou bureau communautaire. Sur 17 des collectivités interviewées, 7 mettent en oeuvre la charte de la SFE, 7 autres ont conçus leur propre référentiel et 3 ne disposent pas d'un cadre formalisé.

La question de la durée des travaux d'évaluation mérite que l'on s'y attarde un instant. Ce processus requiert d'échapper à la dictature de l'urgence et d'accepter de prendre du temps pour mener une investigation méthodique : 1 an en moyenne, parfois plus (jusqu'à 18 mois voire 2 ans). Réduire les délais implique d'altérer la qualité des travaux avec, par exemple, l'exclusion de certaines données. Toutefois, une offre de service rénovée tend à se développer avec différents niveaux d'intervention en fonction de la nature des travaux à mener. Elle peut ainsi aller de la formule « all inclusive » (évaluation) à une version « light » (étude par exemple) avec des délais ramassés (entre 3 et 4 mois ou de 6 à 9 mois). Cette modularité est destinée à répondre à une attente de travaux rapides et ciblés :

- d'appuis méthodologiques en vue de la définition d'indicateurs avec les services opérationnels ou encore de la mise en place de schémas.
- de bilans à partir de données internes.
- d'enquêtes.
- d'études.

Cette tendance traduit aussi une vision plus pragmatique de ce que doit être le périmètre d'étude (focus sur des dispositifs ciblés plutôt que des évaluations sur des politiques trop vastes).

La structuration même du processus, au travers d'étapes clés, parachèvent cet ensemble et constitue des gages supplémentaires de qualité. Dans le cas d'une internalisation de la démarche, qui nous intéresse plus spécifiquement, ces étapes s'apparentent à une gestion de projet assez classique (clarification du besoin et cadrage de la commande, définition d'un cahier des charges, recueil et production de données, partage des constats, production de livrables intermédiaires et définitif, co construction du plan d'actions, etc.) avec un calendrier de travail rythmé par des comités techniques (COTECH) et comités de pilotage (COFIL). À noter que le groupe projet (COTECH) est avant tout un espace de dialogue et un lieu d'appropriation des résultats. L'ensemble des parties prenantes cheminent en même temps et le travail se fait en collectif.

Certaines étapes, en amont de l'évaluation, constituent en soi un enjeu. La qualité des travaux sera amoindrie si les besoins ont été mal cadrés ou les moyens mal calibrés. Aussi, une attention et un soin particuliers seront portés à :

- La clarification du besoin et du champ d'intervention ainsi qu'au cadrage de la commande pour :

- S'assurer de la pertinence et du caractère réaliste de la demande.
- Préciser ce qui va être mis en débat (intention et/ou objectifs poursuivis).
- Faire prendre conscience des implications de la démarche ne serait-ce qu'en termes de mobilisation du commanditaire et de ses équipes dans la conduite même de l'évaluation.
- La rédaction du cahier des charges et notamment du référentiel de l'évaluation (questions évaluatives).

Deux focus à présent sur les questions de programmation et de boîte à outils. La programmation des travaux peut être annuelle (3) voire pluriannuelle (6). Une campagne de recensement permet alors d'alimenter un carnet de commandes, principalement nourri par les directions et services et, plus à la marge, par les élus. Le processus s'achève avec la validation d'un programme définitif de travaux. Cependant, ce procédé ne constitue pas une règle intangible. Certaines des collectivités interviewées ont opté pour un autre formule :

- Un cap dressé en début de mandat (évaluation des dispositifs expérimentaux ou encore des politiques à enjeu).
- La prise en compte des demandes au fil de l'eau.
- Un recentrage sur les plans et schémas afin de les rendre « évaluables ».

Pour ce qui a trait à la boîte à outils, et toujours dans l'hypothèse d'une internalisation de la démarche, les équipes mobilisent différentes techniques en fonction des besoins : arbre des objectifs, diagramme logique d'impact, sociogramme, analyse de données, entretiens, questionnaires, échantillonnage, etc. Des kits ont ainsi pu être constitués avec parfois des supports formalisés (fiche de sollicitation, projet de cahier des charges, lettre de mandat, modèle de rapport, etc.) sans non plus verser dans une standardisation à outrance. L'existence d'une boîte à outils n'est pas, en soi, un sujet d'intérêt central tout comme l'industrialisation des méthodes et supports. Il s'agit, bien au contraire, de conserver une certaine souplesse.

La combinaison gagnante se complète avec :

- **une déontologie et une rigueur méthodologique :**
 - **professionnalisation de la fonction.**
 - **garanties d'indépendance.**
 - **professionnalisme dans le choix des méthodes et outils employés participe de la robustesse des résultats.**
- **une dose de pragmatisme :**
 - **nature, durée et étendue des travaux.**
 - **programmation.**
 - **recours au mode projet.**



5. QUEL DEGRÉ DE COLLABORATION AVEC LES ACTEURS ?

L'évaluation suppose une pluralité de regards : les différents acteurs du dispositif ou de la politique (partenaires, usagers directs et indirects) sont sollicités et c'est cette vision plurielle qui permet de fonder un jugement. La question est de savoir dans quelle mesure sont associés à la démarche les directions et services opérationnels, les élus, les usagers et citoyens. Existent-ils des nuances, une gradation dans la notion même de collaboration ?

Les directions opérationnelles sont, le plus souvent, positionnées dans une posture de partenaires voire d'alliées de la démarche grâce à un :

- Travail d'acculturation, en amont, avec des séquences dans l'accueil des nouveaux arrivants ou lors de séminaires, des formations, la création de réseau des référents ou correspondants évaluation avec des partages de ressources, l'utilisation de l'intranet, etc.
- Effort de pédagogie non seulement pour lever d'éventuels préjugés et dédramatiser le rôle de l'évaluation (fantasme du contrôle de l'activité et perception de la seule charge supplémentaire de travail), mais aussi afin de clarifier l'objectif poursuivi et la façon de travailler ensemble (rôle d'aide à la décision dans une logique d'amélioration). Le but est de montrer l'intérêt de la démarche (remobiliser des services et partenaires, construire du sens pour l'activité, objectiver des intuitions, donner une impulsion pour mettre en oeuvre des préconisations, aider dans le cadre du renouvellement des schémas, etc.) afin qu'elles y puissent y trouver leur compte.
- Travail d'identification des leviers (dans une logique de conduite du changement).

Cette collaboration s'exprime également au travers du processus lui-même dans :

- La composition des instances (technique et de pilotage).
- Le partage des responsabilités :
 - À l'occasion de la définition et la validation du cahier des charges en lien avec le commanditaire, lors de la validation de l'analyse, etc.
 - Sur des temps clés de la mission avec, par exemple, une possible mobilisation des professionnels lors de certains entretiens ou dans le cadre d'ateliers, dans les rôles d'interface et de facilitateur joués (position d'interlocuteur privilégié qui mobilise les partenaires, transmet les données clés, aide à résoudre les problèmes), etc.
 - Lors des temps de production collective avec, entre autres choses, la formulation d'un plan d'actions et la mise en oeuvre des préconisations.

Pour ce qui est des élus, la collaboration est plus ou moins optimale : l'appropriation peut être perfectible (avec un intérêt inégalement partagé) et le portage parfois insuffisant (non objet de débat politique). Leur acculturation constitue donc un enjeu crucial avec, à la clé :

- Une formation sur un processus analogue ou non à celui du management.
- Un séminaire des élus de la majorité.
- Une intervention de spécialistes lors de temps privilégiés (déjeuner de l'exécutif par exemple).
- Une note politique du Président afin de les sensibiliser à l'utilité de l'évaluation, etc.

L'objectif étant d'avancer de concert avec les cadres pour éviter toute déconnexion.

Le niveau de mobilisation est à géométrie variable. Le socle minimal consiste à obtenir la validation du politique (si comité de programmation il y a) et à mobiliser dans le COPIL, sur les temps forts de la démarche, l' élu référent de la politique concernée. La version « améliorée » se traduira, elle, par soit :

- Une délégation avec, dans l'idéal, un élu dédié de premier plan, jouant un rôle de promoteur au quotidien (interlocuteur privilégié de ses homologues, présent sur l'ensemble des COPIL et mobilisé au sein des commissions).
- Une appropriation du sujet par le Président lui-même.
- La mobilisation d'élus volontaires au sein de chaque commission.

La formule « upgradée » induit un engagement politique renforcé avec une stratégie spécifique dans la façon de concevoir l'utilité de l'évaluation, en termes de programmation, de sélection et d'appropriation des conclusions et, enfin, de communication.

Les usagers et citoyens sont, eux, dans la pratique, rarement associés au pilotage même de la démarche. Une gouvernance « participative » supposerait une liberté dans le choix d'évaluer tel ou tel domaine d'intervention et de participer à la formulation des questions évaluatives. Cela implique une maturité politique nouvelle avec, en toile de fond, la conviction que la collectivité a tout à gagner à développer des modes de concertation citoyenne pour disposer de canaux d'information suffisants et donner du corps, de la robustesse aux décisions prises.

La logique institutionnelle centre davantage son approche sur l'utilisateur (usager, bénéficiaire direct ou indirect d'une politique). Mais, là encore, la position est à nuancer. Le recueil de la parole de l'usager peut ne pas être une priorité, être réservé au cas où le dispositif s'y prête ou encore s'avérer compliqué face à des publics en difficulté ou réfractaires. À ce stade, il est important de revenir aux fondamentaux en matière d'évaluation : elle se distingue

des autres types de travaux précisément parce qu'elle place l'utilisateur au coeur de l'étude. Les usagers (ou leurs représentants) sont sollicités, dans le cadre du processus d'enquête, sur l'impact du dispositif ou de la politique voire sur leurs ressentis au moyen de questionnaires à destination de panels, d'enquêtes, d'entretiens qualitatifs avec l'objectif de tirer des enseignements neufs.

La palette se complète d' :

- **Une mise en perspective de points de vue distincts.**
- **Un effort de pédagogie et de sensibilisation à la culture de l'évaluation.**
- **Un partage de responsabilités avec la direction commanditaire.**
- **Une mobilisation du politique.**
- **Une indispensable mise en lumière des usagers.**
- **Une ouverture vers le citoyen.**

6. ET APRÈS ?

La vocation des travaux d'évaluation est de préparer et faciliter la prise de décision. Aussi, un effort particulier doit être porté sur la formulation et la rédaction des **préconisations** co construites avec l'ensemble des parties prenantes afin qu'elles soient :

- Faisables.
- Opérationnelles (avec des propositions tournées vers l'action et non pas « fades »).
- Hiérarchisées en fonction de critères ou de thématiques :
 - Niveau stratégique et niveau opérationnel.
 - Incontournables et secondaires.

Cet effort de vulgarisation participe du travail d'appropriation : une version plus engageante des préconisations facilitera leur mise en oeuvre par le destinataire de l'évaluation. À noter, toutefois, que la qualité du suivi post évaluation reste disparate car soit absent, soit difficile à réaliser ou encore avec des périodicités différentes d'une collectivité à l'autre (3 mois, 6 mois voire 1 ou 2 ans après les travaux).

La qualité des modes et supports de restitution constitue un autre point de progression. L'objectif est de rendre le propos accessible au moyen de :

- Rapports structurés avec des titres parlants.
- Une reprise des questions évaluatives.
- Une mise en perspective des constats saillants.
- Un format ramassé (« personne ne lit 110 pages. »).

- Des modes de restitution variés :
 - Rapport complet.
 - Rapport annuel.
 - Synthèses.
 - Lettres d'information régulières (revue de projet).
 - Présentations orales.
 - Mise en ligne.

Chaque collectivité a sa propre doctrine en matière de publicité des résultats et les niveaux de restitution peuvent être variés en fonction des interlocuteurs visés :

- Participants et contributeurs des travaux.
- Top management.
- Élus (exécutif, réunion de majorité, commission dédiée, commission thématique, séance plénière, etc.)
- Grand public.

Le curseur varie selon le résultat attendu en matière d'appropriation des démarches et de mise en perspective de l'utilisation des résultats.

La communication constitue, en soi, un facteur décisif de réussite de la démarche. La déontologie de l'évaluation impose la transparence vis-à-vis du public avec une publication systématique des travaux. Or, les collectivités ont encore sans doute beaucoup à apprendre de la rigueur que s'impose les [services de l'État](#) en ce domaine.

L'ensemble est parachevé par :

- **Un effort d'opérationnalité des préconisations et de vulgarisation des livrables.**
- **La mise en oeuvre des préconisations avec un suivi à la clé.**
- **Une règle de conduite claire en matière de diffusion des travaux.**
- **Un enjeu de transparence des résultats vis-à-vis des publics.**

Christine DÉCHAUD

Directrice de projet