



## **L'évaluation des politiques publiques locales**

**Réalisé par : Saoudi Abdallah**

***Master politiques publiques***

***Publié Le 1 mai 2012***

## **Introduction :**

Depuis vingt ans, l'évaluation des politiques publiques locales est fréquemment invoquée dans les discours comme étant une nécessité. Cependant dans les faits, fort peu de collectivités territoriales s'engagent dans des démarches concrètes d'évaluation. Cette frilosité tient en grande partie à ce que les élus et leur collaborateurs entrevoient mal qui doit évaluer, pour quel usage politique, selon quelle méthode, pour aboutir à quels contenus, pour quel coût.<sup>1</sup>

Pourtant, la démarche d'évaluation est, de l'avis général, une grande idée : elle offre la possibilité de mesurer les résultats atteints par les exécutifs locaux et constitue un élément décisif de modernisation du travail de l'administration territoriale. L'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés doit devenir une pratique habituelle des collectivités territoriales. Le souci de transparence, l'ardente nécessité de maîtrise des finances publiques et l'objectif de modernisation l'imposent.

Dans ce stade, l'évaluation locale mérite d'être une grande ambition. Toute collectivité territoriale d'une certaine taille devrait conduire une démarche interne d'évaluation aux caractéristiques suivantes : légère, quadriennale et par bloc de politiques publiques.

En plus, la complexité croissante du contexte local et des politiques publiques, due aux mouvements de décentralisation et construction communautaire, la rareté des ressources, la multiplication des partenariats et des acteurs ayant des logiques d'action variées, la crise de l'Etat providence et les interrogations liées à l'efficacité de la gestion publique rendent plus complexe la prise de décision publique et nécessaire l'intégration de la démarche évaluative dans les outils d'une gestion publique moderne.

Ainsi, l'évaluation apparaît aujourd'hui comme une exigence :

- exigence pratique, d'abord puisqu'elle permet d'assurer un meilleur suivi des politiques publiques.

---

<sup>1</sup> Vincent potier et magali bencivenga, Evaluation des politiques locales, édition de moniteur, Paris, 2005, p 9.

- exigence symbolique, ensuite, car elle offre l'image d'une plus grande rationalité dans la prise de décision

Plus explicitement, nous apporterons des éléments de réponse à la problématique suivante : qu'est-ce qu'une politique publique locale ?

Qu'elle est la dimension locale de l'évaluation ?

Comment l'évaluation peut-elle moderniser une politique publique locale ?

Qu'en est-il pour l'expérience Française ? L'évaluation locale jouit-elle du même statut au niveau national ?

En répondant à ces questions, on va traiter ce sujet en adoptant le plan de travail suivant :

# Plan :

## **Introduction :**

### **1<sup>er</sup> PARTIE : les différentes conceptions de l'évaluation des politiques publiques locales**

**A : l'action publique locale**

**B : la construction des politiques publiques locales**

### **2<sup>ème</sup> PARTIE : l'évaluation des politiques publiques locales en France**

**A- : L'évaluation locale encouragée par la décentralisation et la déconcentration**

**B : l'industrie évaluative**

**Conclusion.**

## **1ère partie : les différentes conceptions de l'évaluation des politiques publiques locales :**

Pour Pascal Lièvre, la démarche évaluative, en ce qu'elle peut être définie comme « un savoir pour l'action » est profondément novatrice. Selon lui, en effet, le statut de cette connaissance pose question. a développé une réflexion approfondie depuis trois siècle sur un savoir particulier que l'on peut désigner comme une connaissance pour la connaissance .Ce changement de finalité du savoir en transforme profondément sa nature. On prend conscience depuis peu que l'on ne peut pas utiliser les principes de la science classique –la connaissance pour la connaissance-pour construire un savoir pour l'action .L'élaboration d'une connaissance pour l'action réclame d'autres fondations.<sup>2</sup>

Dés lors, il apparait que l'évaluation est une notion difficile a cerner. Non seulement elle repose sur des fondements novateurs au regard des principes scientifiques classiques, mais elle recouvre aussi des réalités des diverses puisqu'elle ne se réduit ni à une seule finalité ni à une seule méthode.

La conception générale de l'évaluation la définit comme « une démarche méthodique visant à mesurer les résultats d'une activité pour en accroître l'efficacité »<sup>3</sup>

### **A : l'action publique locale**

Comme le soulignant Hubert Hubrecht et Sylvain Mage, il existe aujourd'hui une conception nouvelle de l'action publique locale qui modifie en retour la conception classique du contrôle de l'action publique locale. De nouveaux modes de contrôle émergent .Ils ne se fondent plus seulement sur la légalité, mais aussi sur la pertinence, l'efficiencce ou l'efficacité des actions. Une place à part entière est alors accordée à l'évaluation des politiques publiques.

---

<sup>2</sup> -P. Lièvre, *Evaluer l'action sociale*, ED. ENSP, collection *Politiques et interventions sociales*, 2002, p.13

<sup>3</sup> F .Rangeons , *l'évaluation dans l'administration* , PUF, centre universitaire de recherches administratives, de Picardie, 1993, p , 11,

Ce changement dans l'appréhension de l'action publique locale résulte :

- d'une tension entre sa conception rationnelle –légale (régularité juridique) et sa conception gestionnaire (capacité à atteindre des objectifs préalablement défini) ;
- du passage de la notion juridique de « compétence » à celle plus floue de « mission » ;
- de l'importance nouvelle accordée à la notion de territoire.

### **Politiques publiques locales : des projets partenariaux et territorialisés**

En premier lieu , les actions publiques locales répondent à une logique nouvelle, une logique de projet , qui est tout à la fois économique, politique, sociale et juridique ; elle ne se fonde plus sur la contrainte et la reproduction de procédures pré- écrites , mais sur le choix d'outils juridiques adaptés permettant d'atteindre les objectifs fixes . L'action publique se définit désormais comme la détermination d'objectifs et des meilleurs moyens de les atteindre.

En deuxième lieu, les actions publiques territoriales associent des partenaires multiples qui impliquent un mode de gestion partenariale, contractuelle ou institutionnelle.

En dernier lieu, les politiques publiques reposent, a l'échelle de territoires, sur l'émergence d'une dynamique de développement local constituée de processus d'action transversaux qui contribuent depuis les années soixante-dix à la reforme des modes d'action administratives classiques ,caractérisés par des liens centralisés , hiérarchiques .

Les nouveaux modes d'action publique supposent, a cote de la légitimation traditionnelle conférée par les élections, d'autres modalités de légitimation dont fait partie l'évaluation des politiques publiques.

### **De l'action publique a l'évaluation**

Aussi, depuis les années quatre-vingt, le thème de l'évaluation de l'action publique est récurrent, en France, dans le discours sur la modernisation de l'administration, centrale ou locale.

En pratique cependant, la démarche d'évaluation n'est effective que dans peu de collectivités territoriales. D'ailleurs, lorsqu'elles existent les pratiques évaluatives sont hétérogènes et fortement empreintes de l'histoire des collectivités concernées.

Le succès croissant que connaît la thématique de l'évaluation des politiques publiques locales est dû :

-aux évaluations des politiques contractuelles prévues par les textes. Si certaines collectivités se suffisent de cette obligation réglementaire, d'autres la transforment en démarche positive en allant plus loin que cette obligation.

-à l'importance accordée a la réflexion stratégique locale. Elle ne réduit pas la notion de gestion locale a la seule gestion administrative et financière, mais l'étend aux questionnement relatifs a l'efficacité et a l'impact des décisions prises.

-à l'encadrement local qui a uns vision renouvelée du management public, qui intègre l'évaluation parmi les nouveaux outils qui s'articule autour d'une logique de transparence et de performance du service public.

-à l'évolution du contexte local. Ainsi, si les élus locaux sont attachés au principe de libre administration, ils sont aussi demandeurs de plus de sécurité juridique, dans un cadre de pénalisation croissante de l'action publique locale.<sup>4</sup>

## **B : la construction des politiques publiques locales**

Le travail de construction des politiques publiques est un travail de segmentation de l'activité locale ; il ne se limite pas au repérage des actions conduites par l'institution, mais vise à reconstruire chacune d'elles (historique, enjeux et objectifs)

Il n'existe pas, à proprement parler, de méthodes –type de structuration des politiques publiques. En revanche, on peut recenser quelques indications susceptibles d'aider les responsables à la mettre en œuvre.

### **Adaptation à l'action locale**

En premier lieu, la segmentation est propre à chaque collectivité. Celle-ci doit trouver l'échelon de découpage pertinent, qui rend compte de l'exhaustivité des actions conduites sans pour autant se noyer dans le détail. En outre, chaque segment doit pouvoir être lié à un coût financier et retranscrit sur le plan comptable.

### **Adaptation aux évolutions**

Ensuite, le découpage évolue au fil du temps. Il est donc impératif de l'actualiser au fur et à mesure des changements observés dans le contexte interne (réorganisation des services, nouvelles orientations budgétaires...) ou externe (changement de cadre légal, de partenaires...)

---

<sup>4</sup> B.Perret, L'évaluation des politiques publiques ,2001,op, p.76

Le critère retenu pour segmenter l'activité peut être :

- la population cible ;
- les conditions pour être bénéficiaire ;
- le mode de distribution ;
- les partenaires ;
- la nature de l'activité ;
- la géographie...

### **Mise en place pratique**

Enfin, d'un point de vue pratique, et afin de garantir l'exhaustivité de la segmentation en politiques publiques, la collectivité peut adopter la démarche suivant :

- désignation d'un responsable, il devra analyser les compétences locales, obligatoires et facultatives, l'histoire, le contexte politique et administratifs puis procéder à un premier travail de segmentation, en fonction des informations recueillies... ;

L'évaluation contribue à améliorer le système d'action publique locale au niveau de la prise de décision, du pilotage ou de la mise en œuvre de l'action. Et pour que l'évaluation locale ne se limite pas à la théorie et devienne un exercice pratique, il faut que les collectivités locales inventent un dispositif d'intervention puisqu'il n'y a pas de cadre prescripteur en matière d'évaluation locale.

## 2<sup>ème</sup> PARTIE : l'évaluation des politiques publiques locales en France

L'étude de l'évaluation dans les collectivités territoriales ne repose que sur une décennie d'expériences, suffisante toutefois pour dresser un panorama des pratiques et des enjeux.

En France, la notion d'évaluation se propage d'abord comme facteur d'efficacité des politiques publiques. L'Etat reste bien sûr attentif à promouvoir et à désacraliser l'évaluation dans les collectivités Territoriales. 5

Mais l'intérêt pour l'évaluation des politiques publiques dans et par les collectivités territoriales est également relayé par leur environnement institutionnel ou associatif propre.

Ce développement reste cependant encore inégalement réparti entre les différentes catégories de collectivités territoriales. L'évaluation a surtout gagné en légitimité auprès des collectivités de grande taille, aux compétences intéressant les politiques partenariales et exprimant un réel volontarisme politique dans l'exercice de leurs missions. Ainsi, l'ensemble des régions, quelques départements, quelques agglomérations importantes se sont notablement impliqués dans l'évaluation des politiques publiques, dépassant les strictes obligations nationales ou européennes.6

L'évaluation des politiques publiques locales à été influencé par différents facteurs, notamment la politique de la décentralisation et de la déconcentration, et elle fait recours à l'expertise privée vu l'absence ou l'insuffisance des instances publiques d'évaluation sur le plan local.

---

5-(cf. la récente circulaire du 25 août 2000 et la composition du Conseil National de l'Evaluation incluant des représentants des collectivités territoriales)

6- « L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres»-Eric MONNIER et Fabrice HENARD Eureval-C3E, Lyon1. Revue « Pouvoir Locaux », Novembre 2000.

## **A- : L'évaluation locale encouragée par la décentralisation et la déconcentration**

L'accentuation de la décentralisation et l'amplification de la déconcentration de l'action de l'Etat ont représenté deux tendances qui, jusqu'à présent, ont été plutôt favorables au développement de l'évaluation des politiques publiques.

L'une et l'autre ont engendré des processus de formalisation des relations entre l'échelon central et les autres niveaux d'administration des politiques publiques qui ont contribué à promouvoir des formes d'évaluation.

Dans le cadre de la décentralisation, il s'est agi pour l'essentiel d'organiser le partenariat qui, même en cas de transfert de blocs de compétences, reste présent la plupart du temps, ne serait-ce que parce que des cofinancements sont en œuvre.

Dans le cadre de la déconcentration, la relation hiérarchique se modifie, passant d'un « dirigisme au quotidien » à un pilotage global, ce qui a ouvert la voie à un raffinement des comptes rendus par les échelons locaux.

Malgré l'importance de la création d'une intense d'évaluation, le cadre proposé pour organiser l'évaluation des politiques locales a été supprimé, laissant sans organisation la nécessaire évaluation des politiques en question.

Il faut souscrire à l'idée que l'évaluation constitue une des conditions d'une décentralisation achevée\*, *sans quoi toute politique publique locale manquerait d'une étape importante dans son cycle de vie.*

il faut aussi prendre en compte les difficultés de sa mise en œuvre, à cet effet, il convient de distinguer plusieurs niveaux d'évaluation correspondant à autant de niveaux de politiques publiques.

- Il existe, d'abord, des politiques publiques nationales à dimension territoriale. L'évaluation de ces politiques peut être traitée dans le cadre du système général d'évaluation.

---

\* On doit à ce propos rappeler le discours du Premier ministre, en clôture des Assises des libertés locales : « *L'Etat sera ainsi plus fort sur ses missions nationales. Trois d'entre elles sont essentielles pour la réussite de la décentralisation : l'action législative évidemment, la péréquation et l'évaluation. [...] Il nous faut une évaluation performante et pertinente, parce que c'est la contrepartie de l'exercice des responsabilités* ».

Le rapport d'information fait *au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques* a formulé une recommandation particulière à ce sujet:

La nécessaire prise en compte de la dimension territoriale des politiques publiques nationales dans la pratique des évaluations. Cela suppose que les travaux d'évaluation s'attachent à préciser les résultats et impacts territoriaux des politiques nationales et qu'un soin particulier soit apporté à la représentation, dans les instances d'évaluation, des acteurs locaux de ces politiques.

- Il existe, en outre, des politiques publiques locales conduites par les différents niveaux de collectivités territoriales, avec des compétences exclusives ou partagées.

Celles-ci sont, déjà, théoriquement, astreintes à des obligations d'évaluation lorsqu'elles mettent en jeu des cofinancements. Tel est le cas en matière de programmes structurels européens, qui représentent un point d'ancrage de l'évaluation au niveau régional, avec une évaluation *ex ante* et *ex post* et désormais aussi à mi-parcours. Tel est aussi le cas des actions financées dans le cadre des contrats de plan Etat-région avec, pour la présente génération 2000-2006, une obligation d'évaluer. Enfin, il faut citer les évaluations de la politique de la ville.

La coexistence de ces trois obligations peut poser des problèmes, mais elle n'empêche pas de constater l'absence d'un dispositif général institutionnalisé d'évaluation des politiques publiques locales. En la matière, des exemples de développement de processus évaluatifs existent mais ils sont laissés à l'initiative des collectivités elles-mêmes.

Les évaluations peuvent se dérouler, toujours sans incitation externe, au sein d'un Conseil régional, d'un Conseil général, d'un Conseil de communauté urbaine ou d'agglomération.<sup>7</sup>

Le manque d'instance institutionnalisée en matière d'évolution des politiques publiques locales a développé le recours à des acteurs privés ce qui a donné naissance à une nouvelle tendance qui prend sa place de plus en plus dans l'analyse des politiques publiques.

7- « Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État » Rapport d'information n° 392 (2003-2004) de MM. [Joël BOURDIN](#), [Pierre ANDRÉ](#), [Jean-Pierre PLANCADE](#), fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, déposé le 30 juin 2004

## B- l'industrie évaluative :

À partir des années 90, les dispositifs d'évaluation des politiques publiques se sont multipliés en France, notamment en matière d'action publique territoriale.

Dans ce cadre, la réalisation de l'exercice évaluatif est principalement confiée à des acteurs privés, les cabinets de conseil, des experts intervenant de manière de plus en plus prégnante dans les processus de fabrication et de mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, la place de ceux-ci dans la dernière phase traditionnelle d'une politique publique, l'évaluation, reste peu connue.<sup>8</sup>

L'évaluation de l'action publique locale apparaît aujourd'hui, principalement confiée à des cabinets de consultants privés qui sont souvent placés sous la dépendance commerciale du donneur d'ordre, et qui dans un souci de rapidité et de rentabilité (contraintes économiques) se contentent d'études relativement sommaires.<sup>9</sup>

Un marché d'évaluation c'est donc crée pour répondre à la demande politico-administrative urgente dans la matière.

Ainsi, il convient de mettre en exergue le fait que l'action publique a défini en grande partie l'étendue et la nature du mandat assigné aux consultants en évaluation. Processus de décentralisation, transfert de pouvoir vers le local, enchevêtrement des niveaux de compétence, croissance des interventions publiques, poids grandissant des collectivités locales, mouvement de rationalisation du secteur public ont, de manière cumulative, suscité une demande évaluation au sein de l'administration territoriale et par voie de fait contribué à la constitution d'un nouveau marché d'expertise.

Il faut mentionner ici le fait que l'évaluation est apparue et s'est développée en premier lieu sous le poids des contraintes juridiques, des textes réglementaires

8-« Le recours aux experts. Raisons et usages politiques » Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P., 2005, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 479 p.

9-« Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter » Gaxie D., Laborier P., 2003, Paris, Presses de Sciences Po, p211.

qui l'ont imposé aux décideurs et fonctionnaires. Par exemple, la circulaire du 25 août 2000, dite "circulaire Jospin", rend obligatoire l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrat de pays, d'agglomérations, Parcs Naturels Régionaux etc.). Néanmoins, un semblant de culture évaluative (véritable socialisation ou besoin ?), fruit des dynamiques engendrées, tend aujourd'hui à se mettre en place.

En effet, les différents acteurs de l'action publique tentent de trouver des moyens pour gérer, organiser, piloter cette complexité croissante du territoire, et à en améliorer la cohérence. L'évaluation est justement présentée comme un outil permettant de rendre "visible" et "lisible" l'action des pouvoirs publics. En somme, plus l'environnement est incertain et instable, plus l'évaluation est utile.<sup>10</sup>

D'ailleurs, certains voient même à travers l'échelon territorial le champ d'action approprié de l'évaluation, car c'est à ce niveau que peuvent être appréhendés les résultats des actions publiques.<sup>11</sup>

Ces différents arguments expliquent au moins formellement pourquoi l'évaluation est de plus en plus mobilisée, soit de manière spontanée, soit parce qu'imposée dans le règlement des politiques publiques.

Face à ces besoins des élus et de l'administration, un espace du conseil en évaluation a progressivement émergé. Une dynamique de l'offre a donc répondu à cette dynamique de la demande.

Pour les cabinets de conseil, l'évaluation constitue alors un marché en pleine expansion, l'évaluation n'est pas seulement une idée, mais aussi "une véritable industrie", Se greffant sur les activités traditionnelles de conseil auprès du secteur public (apparues dès les années 60), les cabinets de conseil ont investi la brèche entrouverte.<sup>12</sup>

---

1 0« Évaluation de l'action des pouvoirs publics » Monnier E., 1992, Paris, Economica, 245 p.

11-« L'évaluation des politiques publiques locales » Lamarque D., 2004, Paris, LGDJ, p :81

12- « L'évaluation : un outil d'apprentissage ? », Angelmar R., 1984, *PMP*, vol. 2 n° 2,p :115

## Conclusion :

Le territoire est devenu l'espace d'expression et de lisibilité de l'action publique, les politiques publiques mixent les interventions de l'Etat, des collectivités territoriales et d'autres partenaires (associations, investisseurs...). Les financements croisés abondent, les comités de pilotage se multiplient, d'où l'intérêt de soumettre tout le processus de la contractualisation à l'évaluation.

Les apports de l'évaluation sont multiples : préparer en amont la réflexion stratégique, mesurer les impacts de projets, anticiper l'évolution des contrats d'agglomération, mesurer les engagements des partenaires, etc.

Cela dit il faut noter qu'il existe toujours un déficit de culture évaluative, La perception de l'évaluation au sein de certaines collectivités territoriales évolue encore entre le contrôle et l'alibi. L'évaluation reste souvent vue comme une variante du contrôle budgétaire. Elle s'apparente pour certains élus à une analyse de la rentabilité ou de la productivité des services. Ce type de confusion n'est pas propre aux collectivités, mais pèse lourdement dans une réappropriation de la démarche en interne au sein des administrations territoriales.

En outre, le développement de la contractualisation laisse peu de champ aux évaluations autonomes des collectivités territoriales, il implique nécessairement des politiques et des évaluations partenariales. La complexité des évaluations dans ce contexte là, freine les collectivités territoriales non préparées, qui tendent à percevoir cette démarche comme fastidieuse et peu utile.

Les évaluations apportent aussi leur lot de déceptions, qui affectent leur crédibilité interne, Face à une évaluation aux résultats limités ou non utilisables (les calendriers politiques et administratifs ne permettant pas toujours d'inclure dans les nouveaux programmes les recommandations des évaluations), les collectivités territoriales peuvent hésiter à s'investir elles-mêmes dans des démarches évaluatives.

Les évaluations obligatoires sont souvent les premières évaluations que les collectivités territoriales connaissent. De la qualité de leurs résultats, et de leur utilisation, dépendra l'intérêt des collectivités pour ce nouvel outil.

S'il est réel, le développement de l'évaluation dans les collectivités territoriales ne permet pas aujourd'hui de conclure que celle-ci est devenue une démarche courante dont l'utilité serait reconnue.

Malgré une hausse du niveau et de la capacité d'expertise en évaluation de politiques publiques (l'offre de formations initiales ou professionnelles aujourd'hui disponibles), les collectivités territoriales restent encore souvent démunies face à la démarche d'évaluation pour laquelle il manque encore de référentiels spécifiques aux collectivités territoriales.

## Bibliographie :

- 1- Vincent potier et Magali Bencivenga , "Evaluation des politiques locales", édition de moniteur ,Paris ,2005
- 2 -P. Lièvre, *Evaluer "l'action sociale, ED. ENSP, collection Politiques et interventions sociales", 2002.*
- 3 -F .Rangeons, "l'évaluation dans l'administration", PUF, centre universitaire de recherches administratives, de Picardie,1993,
- 4- B.Perret, *L'évaluation des politiques publiques* ,2001,op
- 5-« L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres»-Eric MONNIER et Fabrice HENARD *Eureval-C3E, Lyon1. Revue « Pouvoir Locaux », Novembre 2000.*
- 6-« Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État »Rapport d'information n° 392 (2003-2004) de MM. [Joël BOURDIN](#), [Pierre ANDRÉ](#), [Jean-Pierre PLANCADE](#), fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, déposé le 30 juin 2004
- 7--« Le recours aux experts. Raisons et usages politiques »Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P., 2005, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- 8-« Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter » Gaxie D., Laborie P., 2003,Paris, Presses de Sciences Po
- 9-« Évaluation de l'action des pouvoirs publics » Monnier E., 1992, Paris, Economica.
- 10-« L'évaluation des politiques publiques locales » Lamarque D., 2004, Paris, LGDJ,
- 11- « L'évaluation : un outil d'apprentissage ? », Angelmar R., 1984, *PMP*, vol. 2 n° 2,