cahier connaissances sur

ÉVALUATION | n°5 | mars 2014

Évaluer les politiques publiques : enjeu de gouvernance locale ?

Nantes Métropole
COMMUNAUTÉ URBAINE

VILLE DE Nantes

LA DÉMARCHE

pour **qui** ? pour **quoi** ?

Balbutiante dans les années 80, l'évaluation des politiques publiques en France est encore rare dans les années 90. Au fil des vingt dernières années, elle gagne peu à peu du terrain et prend sa place dans les collectivités locales, particulièrement dans les grandes villes, les Départements et les Régions. Son objet ? Porter un jugement de valeur sur les politiques publiques, objectiver et réinterroger des pratiques instituées, voire parfois des idées reçues. Elle nécessite donc de dépoussiérer voire de balayer quelques convictions bien ancrées, tant dans les services que chez les élus et les citoyens pour rester en phase avec les besoins des habitants et des territoires...

Les nouvelles attentes ou formes d'expression de la société civile ne sont pas étrangères à la montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques. Elle répond en effet à une demande croissante de prise en compte des différents points de vue et usages dans la décision.

Institutionnalisées depuis dix ans à Nantes et sept ans à Nantes Métropole, les missions de chacune des deux collectivités assurent l'évaluation des politiques publiques nantaises, avec un élu qui est en charge de cette délégation. Ce choix place Nantes et son agglomération parmi les quelques grandes villes adeptes d'une démarche encore inusitée ou peu pratiquée ailleurs.

L'évaluation des politiques publiques est-elle indispensable ? Superflue ? Pourquoi commander – ou non – une évaluation ? En quoi consiste une évaluation « dans les règles » ? Comment est-elle utilisée ? Comment les élus s'en emparent-ils ? Qu'en font les services ? Comment y associer les citoyens ? Comment et à qui en restituer les résultats ?

À l'heure où le gouvernement relance l'évaluation au niveau national, face à de nombreuses demandes de témoignages sur nos pratiques et forts d'un bilan consolidé sur le sujet, le moment nous semble venu de partager les connaissances capitalisées et les réflexions menées ici et ailleurs. C'est l'objet de ce cahier qui réunit et croise points de vue, réflexions, partis pris et controverses autour de l'apport de l'évaluation à la gouvernance des collectivités locales.

ENJEUX 4 à 8

Désir des citoyens d'être mieux informés et plus sollicités pour prendre part au débat public, crise des finances publiques, intérêt des élus à faire évoluer leurs politiques au plus près des besoins du territoire... : l'évaluation des politiques publiques, bien conduite, bien utilisée et bien diffusée, peut être ou devenir un outil prépondérant du débat démocratique. Réflexions et témoignages autour de ce sujet, après dix ans de mise en pratique, à Nantes et Nantes Métropole. Plus généralement, qu'en est-il de l'état des pratiques dans les collectivités locales ?

MÉTHODE 9 à 21

L'évaluation des politiques publiques est née aux États-Unis et se développe en France depuis une vingtaine d'années. Elle investit aujourd'hui l'action publique locale et voit ses méthodes évoluer. De plus en plus à l'écoute des bénéficiaires des politiques publiques et des citoyens, l'évaluation se pratique selon des règles mieux définies et partagées, avec des outils et techniques spécifiques et éprouvés, utilisables « à la carte » selon le périmètre et l'ampleur de la politique évaluée, selon l'objectif de l'évaluation et ses destinataires. Souvent complémentaire d'autres démarches, elle voisine avec la prospective, l'observation, les dispositifs participatifs, le contrôle de gestion…

ANALYSE 22 à 29

Mise à débat, conduite du changement, aide à la décision, optimisation des services, recensement des besoins et des attentes des habitants,… L'intérêt et les retombées d'une évaluation sur l'action publique locale sont très variables selon la façon dont le processus a été préparé, mené, suivi et analysé, et aussi selon la manière dont les élus, les services et les citoyens s'emparent, ou non, des résultats et des préconisations qui en découlent. Témoignages à Nantes et à Nantes Métropole.

EXPERTISE PARTAGÉE 30 à 34

L'investissement des collectivités locales en France dans l'évaluation est un phénomène encore récent et témoigne de partis pris voire de spécificités propres à chaque territoire. Comment pratique-t-on l'évaluation dans les collectivités locales aujourd'hui ? Les exemples de Rennes, de Grenoble, du Nord-Pas-de-Calais et de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

EN DÉBAT 35 à 42

Malgré d'indéniables réussites, des chercheurs et des praticiens de l'évaluation invitent les collectivités territoriales à ne pas se contenter de leurs acquis. Elles doivent continuer à innover pour que l'évaluation joue pleinement son rôle dans le fonctionnement de la démocratie locale.

Plus d'infos 44

À consulter :
- nantes.fr / A Vous Nantes / Dialogue citoyen /mise en débat des politiques publiques
- nantes-métropole.fr/communauté urbaine/dialogue citoyen
- sfe-asso.fr

enjeux

L'évaluation des politiques publiques doit mesurer leur pertinence, leur cohérence, leur efficacité, leur efficience et leur impact en croisant les points de vue des parties prenantes : élus, services, associations, partenaires, citoyens...
En prenant le risque de mettre en débat l'action publique, la collectivité se donne aussi les moyens de la défendre et de l'amender en reconsidérant les actions et les moyens mis en œuvre. Aide à la décision pour l'élu, élément de dialogue avec les citoyens, soutien au changement dans les services...
Dans tous ces registres, l'évaluation des politiques publiques devient à Nantes une démarche dont l'intérêt n'est plus remis en cause.

Pour l'élu : aide à la décision et débat avec les citoyens

Pascal BOLO, vice-président de Nantes Métropole aux Finances et à l'Évaluation des politiques publiques, adjoint au maire de Nantes aux Finances, à l'Évaluation des politiques publiques et au Dialogue citoyen

Quel est le sens de vos délégations et comment les associez-vous ?

Élu chargé des mêmes délégations à Nantes et à Nantes Métropole, j'ai forcément un regard transversal. Le sens du regroupement de ces délégations repose sur le pari qu'une gouvernance convenable doit se situer à l'intersection des cercles finances, évaluation, dialogue. Cela permet de croiser les points de vue et les regards sur une politique publique, de manière à capitaliser tout ce qui a été fait, au moment de l'évaluer. Je rencontre au moins deux fois par an mes collègues vice-présidents, les adjoints et toutes les directions de la Ville et de la métropole, au printemps pour le cadrage du budget de l'année, et à l'automne au moment des arbitrages. Les finances sont un des éléments de diagnostic qui participe de la synthèse, comme les questions évaluatives et participatives.

Pourquoi évaluer une politique publique ?

L'évaluation revérifie la décision des élus à un instant T dans une situation donnée. Cinq ans après, les objectifs poursuivis ont-ils été atteints, les problèmes observés se sont-ils résolus ou aggravés ? Y a-t-il toujours pertinence à continuer cette politique sous cette forme ou doit-elle, peut-elle être aménagée, orientée, voire arrêtée ? Cette dernière option n'a jamais été prise, ce n'est jamais aussi brutal. Mais faute de moyens illimités, il arrive que des préconisations ne puissent être mises en œuvre qu'à la condition de remettre autre chose en cause ; ce qui est toujours long et difficile.

Avec **Jeanne SOTTER,** conseillère municipale chargée de l'Evaluation des politiques publiques, nous pensons qu'une évaluation met forcément en évidence des points de force, des points de faiblesse, des points de tension, qui ne peuvent s'apprécier qu'au regard d'une volonté politique et de choix politiques. Il ne s'agit pas de réaliser une enquête de satisfaction de clientèle. L'évaluation ne peut pas non plus être purement scientifique, arithmétique, son résultat ne se traduit pas par des courbes et des statistiques. Elle n'est intéressante qu'au regard d'une volonté politique et d'une ambition sociale.

Dans quelle mesure le résultat de l'évaluation infléchit-il les actions ?

On s'est par exemple saisi de l'évaluation au moment des Ateliers prospectifs qui sont à la ville de Nantes un temps de mise à débat des politiques publiques avec les élus. Dans ce cadre, l'évaluation sur le maintien à domicile des personnes âgées a permis de profondément réorienter la politique publique. De manière progressive, on ouvre des services nouveaux, – service d'aide aux aidants, adaptations du logement, animations socioculturelles sur les quartiers... – des moyens sont redéployés, on arrête certaines choses, souvent parce qu'on s'est rendu compte lors des processus d'évaluation que l'on tapait à côté de la cible ou que la cible s'était déplacée sans que l'on change notre angle de tir. Cela nous amène à modifier les priorités et les allocations de moyens, sans aucun doute. Il est impossible et peu souhaitable de faire des modifications brutales et radicales, elles doivent intervenir de façon très progressive et de la manière la plus participative possible.

Un exemple de changement issu d'une évaluation ?

Dans le cas de l'évaluation de la politique petite enfance de la ville de Nantes en lien avec la politique emploi de Nantes Métropole et la politique d'insertion du Conseil général, l'évaluation orientée vers ceux qui n'utilisaient pas nos services nous a permis de montrer le lien entre mode de garde et retour à l'emploi. Ce constat a considérablement infléchi plusieurs politiques publiques, en nous incitant à démarrer une expérimentation liant des mondes qui n'étaient pas en relation, celui de la prise en charge de la petite enfance et celui de l'insertion et du retour à l'emploi. Chacun de leur côté, dans leur champ de compétences, les professionnels des différents secteurs ont acquis une nouvelle approche du service en intégrant une dimension nouvelle : l'usager de la crèche est le même que celui de la Maison de l'emploi, pourquoi ne pas envisager sa prise en charge commune, transversale ? L'évaluation, parce qu'elle a été conduite en interrogeant les priorités et les orientations politiques, a permis cette approche innovante.

Quelle est la place des citoyens dans la démarche ?

Le volet participatif de l'évaluation nantaise est fortement mis en avant aux différents stades de la démarche. Les habitants, usagers ou non des services, sont sollicités et impliqués fortement dans le diagnostic. À ce jour, près de 40 000 Nantais et 19 000 habitants d'autres communes de la métropole ont pu exprimer leurs attentes et leurs besoins sur différentes problématiques. Cette phase ascendante constitue déjà un moment de précieux contact durant lequel nous recueillons une expertise d'usage. Dans le cas de l'évaluation des conseils de quartier nantais, les citoyens ont également été associés à la construction des préconisations. Cela a aussi été le cas à la métropole avec l'évaluation du Plan de déplacements urbains. Enfin, nous avons fait le choix de restituer le résultat des évaluations sous la forme de cahiers qui synthétisent le travail effectué sous une forme adaptée au grand public. Nous organisons aussi des séminaires de restitution ou encore, à la faveur d'une actualité, incitons la presse à se saisir des résultats de nos travaux pour les diffuser au plus grand nombre.

Pour le service public : interroger le sens pour conduire le changement

Benoist PAVAGEAU, directeur général des services, Ville de Nantes et Nantes Métropole

Pourquoi est-il indispensable d'associer les services aux évaluations des politiques publiques ?

L'évaluation est un outil d'intégration des approches. On réfléchit ensemble, techniciens et politiques, aux différents tenants et aboutissants d'une politique. Cette implication des acteurs, au sein des services en particulier, est essentielle : plus le dispositif est fort et collectif, plus les acteurs concernés sont amenés à se réinterroger sur leurs pratiques ou sur leur conception de la politique évaluée au regard de ses résultats.

Le vrai enjeu est d'introduire l'évaluation dans les pratiques. J'ai préféré une démarche progressive d'apprentissage sans en faire un enjeu de politique. Je préfère que la pratique se développe, que chacun soit convaincu de son intérêt, se l'approprie. Les agents doivent y trouver leur miel en osant poser les questions qu'on n'a plus l'habitude de se poser. Cela suppose évidemment de sortir de logiques métier segmentées. **Je parie sur l'appétit de changement et l'intérêt du débat**.

C'est plus facile en début de mandat, parce que, justement, on est en situation de mettre à plat les choses, ayant le temps et la durée pour gérer l'atterrissage du dispositif. Par définition, une évaluation forte et transparente de fin de mandat, c'est beaucoup plus difficile et complexe à gérer. Nous sommes dans un organisme vivant. Et ça n'est pas contradictoire avec l'idée démocratique. Sauf que la démocratie, c'est une chose qui n'est pas linéaire. Il y a des valeurs, il y a des principes, mais en même temps elle vit dans un système politique qui a ses choix, ses priorités, et qui doit organiser le tout.

Avez-vous dû surmonter des réticences ?

Dans aucune direction, même les plus réglementées, hiérarchisées, nous ne nous sommes heurtés à un mur. Nous avons trouvé partout des relais, des points de repères, des gens qui ont adhéré spontanément à cette interrogation sur leur pratique et leur métier, à cet échange entre le politique et les populations. Les plus réticents – il y en a toujours – ont constaté que les évaluations produisaient des résultats et qu'elles avaient un vrai sens, une vraie utilité, pourvu qu'elles soient conduites selon des normes et avec une rigueur méthodologique irréprochables. Sinon on pourrait appeler « évaluation » à peu près n'importe quoi.

Quels sont les conditions de réussite ?

L'appréhension, voire la méfiance, qui a pu ou aurait pu exister dans les services a été largement balayée par l'expérience. La méthode a fait ses preuves. Les gens sont rassurés quant au fait qu'il ne s'agit pas de les juger, de leur attribuer des notes dans le but de supprimer des postes ou de faire des économies, mais bien d'aboutir à un diagnostic partagé. La manière dont nous avons procédé, la publicité faite autour des résultats, a montré qu'on pouvait accueillir une démarche d'évaluation avec confiance comme un élément de progrès partagé. Cette conviction a aujourd'hui fait son chemin dans l'ensemble des services. On sait maintenant que l'évaluation vise à remettre à plat tout un ensemble, dont les agents constituent une part essentielle, mais sur lequel ils ont forcément une approche limitée par des considérations administratives ou techniques. Ils ont intégré que leur expertise n'était aucunement remise en question mais qu'elle pouvait être complétée, enrichie, se nourrir du regard et de l'expérience de l'usager. Ils ont constaté aussi que l'échange permettait d'expliquer, de faire passer des choix qui pourraient sembler arbitraires si l'on ne dispose pas de l'argumentation technique qui les a amenés. L'évaluation pose les conditions d'un dialogue et d'une remise en question collective dont tout le monde peut aujourd'hui mesurer l'intérêt, collectif et individuel.

L'état du débat et des pratiques en France

François MOUTERDE, ex-président de la Société française d'évaluation

Comment expliquez-vous la relative timidité française en matière d'évaluation des politiques publiques ?

Jusqu'à une période assez récente, et c'est encore vrai pour certains, la notion d'évaluation ne faisait pas partie de la culture des élus et des grands corps d'État. Ces derniers considéraient leurs décisions comme indiscutables puisque prises par des experts agissant dans le souci de l'intérêt général. Les élus estimaient que l'élection faisait office d'évaluation. Il faut pourtant bien admettre qu'entre deux élections, des choses se passent... La montée en puissance de la société civile a contribué à faire changer ces points de vue. Pour les citoyens en effet, il ne va plus de soi que l'État « fait les choses bien ». Reste que les hauts fonctionnaires ne sont à aucun moment formés à l'évaluation, que la démarche ne fait pas encore partie de la culture de la fonction publique française de manière générale, en dehors des collectivités locales. Les élus locaux semblent plus à l'écoute. Du moins ceux d'entre eux qui sont modernes et modestes. Ceux-là cherchent à avoir une vision plus précise de ce qui, parmi les actions entreprises, a été utile ou non.

Quelles sont les collectivités qui pratiquent le plus l'évaluation de leurs politiques publiques ?

À l'heure actuelle, environ 20 % des grandes villes pratiquent l'évaluation systématique, ont constitué une cellule ou mission spécialisée. Tandis que 80 % des Conseils régionaux et 40 % des Conseils généraux y ont recours. Cette différence s'explique à proportion de leur éloignement du terrain dû à leur taille, ainsi qu'à la spécificité de leurs compétences qui sont plus « évaluables » par nature. De la même manière, la taille du territoire et le nombre des habitants expliquent que les évaluations demeurent une action de grandes villes. Cela est également lié au coût de l'opération qui n'est pas à la portée de tous les budgets municipaux. Les villes de moins de 50 000 habitants sont donc peu concernées. Mais cela ne les empêche pas de se positionner dans un « esprit évaluatif ». Pour le maire d'une petite ville, un tour sur le marché le dimanche, à l'écoute de la population, c'est une démarche évaluative ! La pratique de l'auto-évaluation se développe bien par ailleurs. Sans être aussi poussée qu'une évaluation réalisée par un spécialiste portant un regard extérieur, elle montre qu'élus et services sont sensibilisés à la différence entre action et impact.

Qu'en est-il de l'utilisation des évaluations par les collectivités ?

À ce niveau « micro », pour chaque organisation qui en fait l'usage, l'évaluation des politiques publiques apporte des bénéfices évidents. Elle limite le doute, pour les décideurs, sur la pertinence et l'efficacité de la politique évaluée ; elle donne du sens aux gestionnaires et aux parties prenantes et les implique davantage dans la conduite de la politique. Elle rend les élus plus légitimes par leur sincérité à éprouver publiquement les effets de leur politiques ; enfin, elle favorise l'optimisation de l'argent public, en allant au fond de la justification de chaque politique plutôt qu'en jouant du rabot uniformément.

Et quid de la diffusion des résultats ?

Les collectivités les plus avancées en la matière ont le souci de publier les rapports, certaines exigent même de leur prestataire qu'il produise de son rapport une version grand public qui fera l'objet d'une édition et d'une mise en ligne.

Au-delà de l'intérêt de communiquer auprès des citoyens, le partage des informations entre collectivités est à encourager. Même si l'on sait que chaque territoire a ses particularités et qu'il est pratiquement impossible de transférer les expérimentations, faire connaître les actions engagées donne des idées, de la connaissance.

Il n'y a jamais eu autant d'évaluations en France. Elles sont de bonne qualité, l'état de l'art est bon. Depuis le début des années 90, on en a fait des centaines. La Société française d'évaluation a lancé au printemps 2013 un observatoire de l'évaluation des politiques publiques qui a permis de collecter plus de mille rapports à ce jour.

Cependant, la diffusion du résultat des évaluations et leur utilité à l'échelle « macro » demeure un problème. Lutte contre les déserts médicaux, limitation des hauts revenus, loi Hadopi, alternatives à la fermeture des sites industriels, lutte contre l'étalement urbain… où sont les rapports d'évaluation médiatisés correspondant ? Aujourd'hui, les seuls rapports qui passent vraiment la rampe de la médiatisation et du débat public sont ceux de la Cour des Comptes. Au-delà, on peut noter quelques rapports parlementaires, des rapports de personnalités (rapport Attali, rapport Gallois…), quelques rapports de grands cabinets anglo-saxons et d'universitaires. Dans ces derniers cas (je laisse à part les rapports de la Cour), il ne s'agit pas vraiment de rapports d'évaluation, mais de propositions de politiques, ou d'audits, ou d'études au sens large.

Comment expliquez-vous que les rapports d'évaluation ne soient pas utilisés pour le débat national ?

Cela tient à de nombreux facteurs. Certains sont techniques : l'évaluation n'est pas encore reconnue comme une discipline et un métier à part entière. D'autres sont plus politiques, voire « philosophiques » : il y a des doutes sur la méthode, sur les chiffres de l'évaluation, sur la place de la décision à la suite de l'évaluation, sur le champ de l'évaluation. Mais le lancement par le gouvernement de quarante évaluations annuelles devrait, je l'espère, changer radicalement ce constat.

Témoignages d'élus

« Une aide à la décision et au choix »

Élisabeth LEFRANC, adjointe à la Solidarité, l'Insertion et les Personnes âgées à la Ville de Nantes

Je suis extrêmement enthousiaste quant à l'évaluation telle qu'elle est pratiquée à Nantes, car elle est complète, en prenant en compte tous les aspects, tous les interlocuteurs, tous les paramètres. C'est ce qui assure sa crédibilité et en fait une aide à la décision et au choix. Incluant le ressenti de tous les acteurs, l'évaluation m'apporte la vision globale dont j'ai besoin.

Son intérêt est aussi de faire émerger des choses inattendues. Par exemple, l'évaluation sur la lutte contre l'isolement des personnes âgées a mis au jour des éléments de réponses possibles au problème de mobilité en même temps qu'une connaissance plus fine des raisons pour lesquelles certaines personnes âgées sortent peu de chez elles.

Le regard distancié du prestataire, le témoignage des uns et des autres met en lumière de petits dysfonctionnements qu'on ne voit plus ou qu'on ne prend pas le temps de traiter. On pointe du doigt ce qui ne va pas, ou pas bien, non pas pour désigner un « coupable », mais pour mieux avancer ensemble vers le même but : mieux travailler.

Le contexte d'évaluation nous place en état de progresser dans notre façon de voir les choses, d'aborder les problèmes.

J'ai mis du temps à prendre conscience de ce que l'évaluation m'apportait. Aujourd'hui j'affirme : « Oui ! C'est nécessaire ! » Je n'y vois rien de négatif. Si les résultats ne sont pas satisfaisants, ce n'est pas la démarche qui est en cause, mais nos actions. Alors tant mieux si l'évaluation nous montre qu'un choix n'est pas le bon !

« Nous avons reconsidéré une profession »

Pascal PRAS, vice-président de Nantes Métropole, en charge de l'Urbanisme, de la Propreté, et du Nettoiement des espaces publics

Nous avons mené sur plusieurs années une évaluation de la propreté des espaces publics de l'agglomération nantaise, avec d'une part une évaluation des métiers du nettoiement, et d'autre part deux outils : un baromètre de la propreté, qui vise à mesurer le ressenti quant à la propreté de l'agglomération par les usagers, qu'ils soient habitants ou touristes ; ainsi qu'un référentiel propreté pour mesurer le nettoiement de manière plus objective. Ces deux outils nous ont permis de mesurer la progression par comparaison avec les mêmes études réalisées en 2003.

L'idée de nous engager dans une démarche de certification qualité est issue de l'analyse des résultats : cela nous donne un objectif pour aller plus loin, pour travailler. L'évaluation, qui a porté sur les pratiques des professionnels du nettoiement, nous a finalement amenés à reconsidérer le regard porté sur la fonction et à rechercher davantage de qualification professionnelle des métiers en jeu. L'agent de propreté ne correspond plus à l'image du cantonnier. C'est quelqu'un qui participe d'un service public à plusieurs niveaux, qui peut, parce qu'il est amené à rencontrer l'usager, jouer un rôle de médiation sociale, donner des renseignements. Il doit connaître la réglementation en vigueur et pouvoir la faire appliquer en expliquant pourquoi. Ces considérations sortent tout droit de l'évaluation.

méthode

Comment la pratique de l'évaluation s'est-elle mise en place dans les collectivités ? Quelle complémentarité ou hybridation avec d'autres méthodes ? Comment les habitants et les parties prenantes sont-ils associés ? Quel sens a-t-elle en termes de gouvernance en partant du point de vue des pratiques à Nantes et à Nantes Métropole ?

L'évaluation des politiques publiques en quelques dates

Un principe issu, aux États-Unis, de la crise économique de 1929…

Le principe de l'évaluation naît aux États-Unis après la crise de 1929 dans les programmes formant le *New Deal* du président Roosevelt (1933-1938). Le gouvernement constitue et finance des évaluations via diverses agences gouvernementales pour accroître l'acceptabilité politique et sociale de l'action publique : il faut démontrer son utilité et son efficacité. Le mouvement se poursuit après guerre avec le développement d'un ensemble de méthodes d'analyse micro-économique des choix publics. Elles sont surtout utilisées pour déterminer les coûts de recherche et de production de nouveaux armements et pour anticiper les effets potentiels de ces programmes.

Relancé par la crise sociale des années 60

La crise sociale du début des années 60 (questions raciales, formation de ghettos urbains, émeutes) génère une nouvelle étape : l'engagement de coûteux programmes sociaux suscite de vives critiques qui incitent à évaluer les décisions gouvernementales. Les programmes d'aides se poursuivent jusqu'en 1974 et conduisent à la généralisation des démarches d'évaluation de la performance publique sous deux angles : leur coût ; leur efficacité. Elles combinent techniques quantitatives et qualitatives, mobilisent universités et bureaux d'études privés : sociologues et anthropologues développent des approches dites « compréhensives » qui enrichissent les approches purement économiques en analysant les formes et les conditions de la concrétisation des programmes. Ces évaluations développent un point de vue distancié sur les décisions gouvernementales. Elles pointent les difficultés dues au flou des programmes et à leurs incohérences. Elles mettent en évidence les différents modes d'appropriation et de réinterprétation des programmes par ceux qui les mettent en œuvre et par les publics à qui ils sont destinés.

En France, un démarrage timide dans les années 60

En France, la question des liens entre évaluation, contre-pouvoir et légitimité est posée plus tardivement et en des termes différents. La période 1965-1977 est celle de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) par un pilotage des dépenses publiques basé sur des indicateurs, et très peu relayé politiquement. Le ministère des Finances et notamment la direction de la Prévision l'utilisent comme un outil de rationalisation. Les conclusions des études et leur possible traduction budgétaire menacent les autres administrations qui développent différentes formes de résistance technique et politique. Les actions « labellisées RCB » sont suspendues progressivement à partir du milieu des années 70.

Un constat d'insuffisance dans les années 80

Au début des années 80, les questions d'évaluation se voient accorder une attention nouvelle. En décembre 1983, un colloque organisé par le ministère de l'Économie et des Finances et par le secrétariat d'État à la Fonction publique établit un bilan des pratiques d'évaluation en France. Il tente de définir une stratégie globale pour son développement, utilisant quelque 300 études réalisées depuis la fin des années 70 par différents organismes publics. Ses conclusions :

- l'évaluation est faiblement identifiée comme une activité distincte du contrôle autant que de la recherche ; elle manque de visibilité ;
- elle souffre d'une dispersion des pratiques, d'une absence d'homogénéité des profils des évaluateurs et des conceptions même de l'évaluation ;
- la qualité méthodologique des travaux est très inégale ;
- la rédaction manque de rigueur et d'objectivité ;
- les rapports entre commanditaires, responsables de l'action évaluée et commanditaires ne sont pas clairs, les responsabilités sont confuses ;
- remplissant surtout un rôle d'information et de production de connaissances, l'évaluation est peu insérée dans l'action politique et administrative.

En 1984, le Parlement a créé l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, tandis que le commissariat du Plan constitue un groupe de travail présidé par Michel Deleau, sous-directeur à la direction de la Prévision au ministère des Finances, qui produit un rapport restant une synthèse de référence. Le commissariat du Plan entreprend des « études évaluatives sur les politiques sociales transversales » et plusieurs ministères renforcent ou instaurent des évaluations de leurs programmes. La tendance est à la rupture avec les évaluations hiérarchiques, jugées trop proches des inspections classiques et des audits, pour aller vers une dimension participative de l'évaluation, associant les destinataires de l'action au jugement porté sur elles. Reste à déterminer qui sont les destinataires : les bénéficiaires ou les acteurs de la mise en œuvre ? La méthode évaluative est en tout cas incitée à s'ouvrir à des non-experts.

Un tournant lié à la création du RMI

En 1988, Patrick Viveret est missionné par le Premier ministre Michel Rocard pour réfléchir à des propositions plus larges sur les procédures d'évaluation, motivées par l'enjeu du RMI (revenu minimum d'insertion). Dans son rapport publié en 1989, il écarte les approches techniciennes et positivistes pour permettre aux acteurs politiques de reprendre la main sur l'appréciation et l'orientation concrète des politiques publiques. La définition qu'il retient fait de l'évaluation « une conduite destinée à porter un jugement sur la valeur d'une politique ». Il ne s'agit plus de recueillir l'adhésion mais de « former l'opinion ». Il faut rendre possible l'expression et la prise en compte d'intérêts divergents, en faisant des services du Premier Ministre un lieu de synthèse des demandes sociales et des informations sur l'action publique de manière à procéder à de « véritables arbitrages politiques ». Patrick Viveret pose les trois critères auxquels doit répondre l'évaluation : exigences méthodologique, démocratique, d'indépendance.

À la suite, un projet de modernisation de l'action publique est engagé, articulé autour des quatre objectifs : développement des responsabilités, rénovation des relations de travail, évaluation des politiques publiques, accueil et service des usagers. Le décret du 22 janvier 1990 crée le Comité interministériel de l'évaluation, le Conseil scientifique de l'évaluation et le Fonds national de développement de l'évaluation. La conception de l'évaluation envisagée est gestionnaire : elle prévoit de 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 assignés, sans évaluer les objectifs en eux-mêmes.

Une institutionnalisation de fait

Peu à peu, l'idée de prise en compte du point de vue des ressortissants d'une politique publique fait son chemin. Elle ne parvient toutefois pas à s'imposer sur le plan organisationnel, en raison du poids de l'exécutif inhérent à la Ve République et du développement d'une culture sectorielle de l'évaluation dans les administrations et les ministères.

Dans les faits cependant, et sous l'impulsion de la Commission européenne et de son programme MEANS, l'évaluation pluraliste se développe. Depuis la fin des années 90, les évaluations, suivant les principes de la Société française de l'évaluation (cf. page 20) font des tentatives pour impliquer la société civile sous différentes formes. Le lien entre évaluation et participation génère une importante production littéraire et scientifique, contribuant à affirmer la dimension démocratique des évaluations. Cela dans le souci de démocratiser la vie publique, de la rendre plus transparente, en permettant aux participants de mieux assimiler les résultats produits, pour accroître les chances d'utilisation directe. En parallèle, un autre courant porté notamment par l'École d'économie de Paris et Esther Duflot pousse vers des évaluations à forte teneur scientifique, qui apportent la preuve de l'efficacité d'une politique publique en ayant recours à un groupe témoin (non bénéficiaires d'une action publique) pour mesurer les évolutions d'un groupe de bénéficiaires.

Une diffusion des pratiques des collectivités locales

À l'échelle régionale et locale, l'évaluation se développe selon des approches pragmatiques. D'une part, des politiques contractuelles (fonds structurels européens, contrats de plan État-Région) consacrent l'obligation d'évaluer les programmes concernés ; d'autre part, les expérimentations locales conduites en dehors de tout cadrage national produisent des avancées permettant la diffusion de pratiques d'évaluation au sein des collectivités territoriales. Source de production de savoirs et de légitimation pour les instances décentralisées, la démarche permet d'orienter une réflexion concourant à une meilleure gouvernance par un jeu complexe d'influences réciproques entre les acteurs et à différents niveaux de pouvoirs. Plusieurs collectivités ont constitué une mission spécifique et confié à un(e) élu(e) une délégation à l'Évaluation des politiques publiques, consacrant ainsi la part prise par cette démarche au sein même de l'institution. L'évaluation est aujourd'hui, peu ou prou, un élément indispensable à la bonne marche de l'action publique.

Comment fait-on une évaluation à Nantes et à Nantes Métropole ?

Gaëlle BARON, mission Évaluation des politiques publiques à Nantes Métropole
Francine FENET, mission Évaluation des politiques publiques à la Ville de Nantes.

La Ville de Nantes, depuis dix ans, la Métropole, depuis sept ans, évaluent leurs politiques avec volontarisme et quelques partis pris. En appui aux élus et aux services, les missions évaluation accompagnent ces démarches. Entretien.

L'évaluation des politiques publiques lancée à Nantes en 2004 et à Nantes Métropole en 2007 « *s'appuie sur une démarche managériale – Nantes s'engage et Agir ensemble à la Métropole – qui replace le citoyen-usager au cœur du service public. Les politiques publiques sont formalisées en réinterrogeant les enjeux du territoire, les besoins et les attentes des habitants, l'évaluation accompagne cette démarche* », explique Francine Fenet, directrice de la mission Évaluation des politiques publiques de la Ville. Dès lors, l'évaluation a été soutenue par un engagement volontariste des équipes en place. Même si, comme le précise Gaëlle Baron, responsable de la mission Évaluation des politiques publiques de Nantes Métropole, « pour la Communauté urbaine, un certain nombre de documents de programmation sont aussi soumis à une obligation réglementaire d'évaluation ».

Une méthode en référence à des partis pris

En pratique, les deux missions Évaluation, rattachées à la direction générale en 2008 sous l'égide du même élu référent depuis 2012, se consacrent à l'évaluation des politiques publiques, dans un même esprit et en complémentarité, même s'il existe quelques différences liées aux compétences et au périmètre géographique des structures.

Plusieurs principes et engagements structurent les démarches et les méthodes d'évaluation mises en œuvre par les missions évaluation en lien avec les élus et les services :

- la référence à des politiques publiques formalisées, qui permet de disposer d'objectifs de référence au regard desquels évaluer ;
- un parti pris d'évaluer des politiques publiques en capacité d'évoluer, dans une visée opérationnelle d'amélioration des politiques publiques plutôt que d'accumulation de connaissances sur leurs effets ;
- une volonté de fort pluralisme dans les points de vue intégrés dans le jugement de valeur sur la politique publique : les partenaires internes et externes de la politique, les professionnels, des experts, les bénéficiaires des actions évaluées et des citoyens ou leurs représentants sont le plus souvent possible associés au jugement de valeur, à la formalisation des préconisations, voire au questionnement évaluatif en amont.

Un outil du débat démocratique

En raison de ces choix, l'évaluation s'inscrit dans la palette des outils participatifs proposés aux habitants sur le territoire. « *Notamment à Nantes*, explique Francine Fenet, *l'évaluation participative est un engagement inscrit dans la Charte du dialogue citoyen adopté en 2010 par le conseil municipal. Les citoyens peuvent être associés aux différentes d'étape de production des politiques publiques dont l'évaluation.* » À la Ville comme la Métropole, les missions évaluation travaillent conjointement avec les missions Dialogue citoyen pour proposer des méthodes qui soutiennent la participation des habitants à des moments clés d'une évaluation. Ce fut le cas pour l'Atelier Climat ou l'évaluation des conseils de quartier.

Dans le même esprit, dans un souci de transparence et d'appropriation par tous des résultats d'une évaluation, la Ville édite et diffuse pour chaque évaluation un « cahier de l'évaluation » mis à disposition de tous les Nantais via nantes.fr. La métropole propose une « synthèse de l'évaluation » qui « *reste à ce stade à usage interne et pour les participants* » précise Gaëlle Baron. Des rendez-vous sous forme de séminaires, de réunions de travail, de conférences de presse sont aussi proposés pour faciliter l'échange autour de ces résultats.

Ces façons de faire sont aussi tout simplement la mise en pratique des principes déontologiques énoncés dans la charte de la Société française de l'évaluation (cf. page 20)

Un programme de travail qui soutient l'amélioration des politiques publiques

La plupart des politiques ou des dispositifs sont évalués sur la base du volontariat en fonction des questions qui peuvent réinterroger l'action menée par les services : l'évolution du contexte, de l'environnement, l'émergence de nouveaux besoins, de nouveaux comportements, l'expérimentation de nouvelles manières de faire… Après un échange avec les directions sur les sujets qu'elles souhaitent mettre à l'agenda, à la Ville comme à la métropole, un programme annuel est fixé avec la direction générale. À Nantes, il est validé par les élus en Bureau municipal. Au final, les politiques sont évaluées en fonction de plusieurs critères : quand il semble possible de faire bouger les choses ; quand il s'agit bien d'une politique et non d'un dispositif ou projet ; quand cette politique répond à une forte attente des élus ou du territoire. Les évaluations doivent aussi permettre de se pencher sur des problématiques complexes et inédites, ce qui nécessite du temps. Le nombre d'évaluations menées chaque année dépend enfin des moyens humains et financiers des missions évaluation : trois personnes à Nantes, avec un budget dédié, deux personnes à Nantes Métropole avec des budgets pris en charge par les directions.

Un processus intégré qui accompagne la conduite du changement

L'intérêt de disposer d'une mission Évaluation en interne aux collectivités est multiple : il peut être tout d'abord d'orienter parfois les services demandeurs vers une autre démarche plus adaptée, lorsque le questionnement motivant la demande revêt un caractère plutôt managérial ou financier par exemple. Il est ensuite de préciser la commande : qu'est-ce qui est attendu de l'évaluation, à quel moment, et pour quoi faire ? La collecte de données est parfois menée entièrement en interne, parfois partagée avec un prestataire extérieur, parfois entièrement externalisée, mais la mission s'assure dans tous les cas que la Direction en charge de la politique évaluée suit et s'approprie le processus d'évaluation. Il est enfin de mettre en place les conditions d'appropriation des conclusions et des recommandations des évaluations.

L'évaluation intégrée permet un processus de maturation collective : « *De cette façon, au bout du chemin, les préconisations ne tombent pas d'en haut, elles sont le résultat d'un consensus et, de cette manière, on favorise un terrain plus favorable à des évolutions mieux comprises* », précise Gaëlle Baron. Si ce cadre permet une démarche pragmatique avec une forte visée opérationnelle, il est sans doute moins propice à l'élaboration de scénarios plus radicaux ou l'émergence de controverses… Autre intérêt : cela peut autoriser en termes de méthode à combiner beaucoup d'outils de collecte, à explorer et hybrider l'évaluation avec du diagnostic, de la prospective, du design…

Une culture partagée inscrite dans la durée

Pour favoriser une culture commune de l'évaluation, plusieurs démarches sont proposées. La Ville de Nantes anime depuis 2004 le Comité opérationnel de l'évaluation qui réunit un représentant par Direction générale, et des services ressources (finances, ressources humaines). Ce comité est chargé de suivre le programme des évaluations, de partager les pratiques en interne ou avec d'autres, de travailler sur des outils… Depuis 2009, la métropole propose chaque année à ses agents une sensibilisation à l'évaluation en formant les nouveaux arrivants et les personnes concernées par les démarches prévues dans les mois suivants : « *c'est important de sensibiliser les agents, d'une part pour garantir la qualité de l'évaluation, d'autre part pour faciliter son appropriation* ».

Enfin, ce qui soutient aujourd'hui une culture commune, « *c'est la mise en pratique, avec les directions. Toutes ont maintenant une expérience en ce sens et voient aujourd'hui ce qu'elles peuvent en attendre* ». C'est aussi une pratique inscrite dans la durée qui permet aux missions Évaluation de capitaliser, de croiser les travaux et les connaissances produites par les évaluations pour enrichir des réflexions plus globales ou plus prospectives menés sur le territoire comme par exemple à l'occasion de la démarche prospective à horizon 2030 « Ma ville demain ».

Quand l'évaluation change la vie quotidienne

2008-2014 :

30 évaluations à la ville de Nantes
20 évaluations,
8 enquêtes à Nantes Métropole

Personnes âgées :
évaluation d'actions expérimentales pour lutter contre l'isolement des personnes âgées, en 2012. Elle a permis de conforter trois volets d'action : consolider les acquis en matière de veille (réseaux d'acteurs, Clic, fichiers canicule, logements bleu...), soutenir des actions collectives (atelier mémoire, lecture) et individuelles (aide à la mobilité, visites de courtoisie), animer le réseau d'acteurs.

Médiathèques :
évaluation des pratiques de lecture des Nantais et de leurs attentes en direction des bibliothèques et médiathèques, 2009. Si ces dernières bénéficient d'une image positive et touchent un public large, les améliorations mises œuvre sont les suivantes : de nouveaux horaires d'ouverture, une formule unique d'abonnement avec une offre élargie, une charte documentaire pour accompagner l'évolution du fond, des actions pour les ados…

Innovation dans les entreprises :
évaluation du soutien de Nantes Métropole à l'innovation dans les entreprises, 2013. Elle a montré que si l'intervention de Nantes Métropole était pertinente et appréciée des entreprises, elle était encore trop peu connue. L'appui à l'innovation évoluera en conséquence sur le nouveau mandat.

Petite enfance :
évaluation pour mieux comprendre le parcours des parents en situation professionnelle précaire ou en insertion, pour accéder à un mode d'accueil, 2010. Parmi les solutions mises en œuvre : les relais accueil petite enfance, de nouveaux critères pour l'accueil d'urgence, une adaptation des haltes garderies, une expérimentation sur un quartier pour les familles monoparentales (RSA) associant professionnels de la petite enfance et de l'insertion.

Climat :
évaluation de la sensibilité des habitants au changement climatique, et de la capacité de Nantes Métropole à accompagner les familles dans la diminution de leurs émissions de gaz à effet de serre (Atelier Climat avec 150 familles, 2011). L'Atelier a validé l'intérêt d'une communication sur les éco-gestes possibles comme de nouvelles actions de Nantes Métropole pour lutter contre le changement climatique (Allo Climat, appui à la rénovation énergétique des copropriétés, extension des réseaux de chaleur).

Habitat :
évaluation du dispositif de relogement dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, 2009. Cette démarche expérimentale a permis de faire des propositions plus large sur la politique d'attribution dans le parc social dont les collaborations inter bailleurs. Evaluation intermédiaire du programme local pour l'habitat, 2013. Le nombre annuel de logements produits dans l'agglomération nantaise a été largement supérieur aux objectifs du PLH. Pour 2014-2016, il évoluera pour intégrer les évolutions réglementaires (ALUR, PLUI...).

Espaces publics :
évaluation de la qualité et des usages des places nouvellement aménagées (Places Royale, du Bouffay et Bottière-Chesnaie à Nantes, places centrales de Vertou et de La Montagne), 2013. Elle a révélé un fort niveau de satisfaction des habitants (88%) et notamment des plus jeunes, en même temps que le souhait de trouver davantage d'espaces verts sur ces places, ainsi que d'emplacements pour des activités récréatives. Ce souhait sera pris en compte dans les aménagements futurs.

Transports :
évaluation du plan de déplacements urbains 2000-2010, 2009. Suite à l'évaluation, le plan 2010-2015 a intégré dans sa stratégie des actions d'incitation des habitants aux changements de comportement de mobilité, les actions visant à apaiser la circulation en centre-ville ont été renforcées, et les horaires de transports en commun ont été élargis pour mieux correspondre aux nouveaux rythmes urbains.

Déchets :
évaluation de la satisfaction des habitants de l'agglomération par rapport aux différents modes de collecte des déchets, 2009. Avec le constat d'un fort niveau de satisfaction, l'évaluation a contribué à la diminution de la fréquence de passage des bennes à ordures pour éviter une hausse de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, l'évolution du circuit de distribution des sacs Tri'Sac, et la réhabilitation des déchetteries, très utilisées par les habitants.

Écoles primaires :
évaluation des expérimentations lancées dans deux quartiers nantais, en faveur de la réussite éducative, 2012. Au-delà de la fédération des acteurs, la démarche a permis de poser les jalons d'un service public avec la co-construction d'une charte de la réussite éducative. Des actions pour un meilleur accès aux services ont été proposées : points infos parents, offre découverte loisirs, parcours découverte des métiers... et le soutien aux initiatives des parents.

Dialogue citoyen :
évaluation des conseils de quartier après la nouvelle étape lancée en 2009 pour renouveler la participation des citoyens, leur diversité et leur implication. Malgré des décalages entre les attentes (habitants, associations, élus, professionnels), les préconisations élaborées avec les membres des conseils de quartiers ont conforté la coproduction des politiques publiques avec les ateliers citoyens, et proposé pour les conseils installés en 2012 un rééquilibrage entre la fonction d'information et de participation et une évolution des modalités de recrutement (volontariat, tirage au sort, engagement).

Sport :
évaluation du rôle de l'animation sportive municipale pour favoriser la pratique du sport pour tous. Les résultats ont mis l'accent sur les inégalités territoriales et ont permis de proposer des activités de proximité dans les quartiers pour les 6/12 ans, la création d'une école municipale des sports, des projets pour les ados, des actions spécifiques filles/garçons, l'amélioration de l'information aux parents.

Conjuguer les différentes expertises qui interrogent les politiques publiques

S'intéressant à des politiques publiques complexes, l'évaluation combinée à d'autres démarches peut soutenir l'évolution de l'action publique locale.

Marc ROUZEAU, responsable du pôle Ressources et expertises de l'Institut régional du travail social de Bretagne, membre du Centre de recherches sur l'action publique en Europe (CRAPE-CNRS), professeur associé à l'Institut d'études politiques de Rennes

Qu'en est-il aujourd'hui de l'expertise mobilisée pour interroger les politiques publiques ?

Il y a une dizaine d'années, le champ de l'évaluation était envisagé de manière isolée et autonome par rapport aux autres moyens de connaissance : observation, diagnostic, suivi, prospective... On sait maintenant que l'évaluation n'est qu'une des démarches utiles à l'action. Il faut les distinguer et les conjuguer. Toute étude thématique participe d'une grande famille que les sociologues de l'action publique nomment expertise. Ces études sont destinées à construire des liens courts entre connaissance et action. Elles ont en commun d'être appelées par les nécessités de l'action publique, dans la prise de décision et la mise en œuvre, de puiser fortement dans les sciences sociales en mobilisant les études et les techniques issues de la recherche. Elles possèdent aussi des traits saillants communs qui peuvent s'apprendre et aider à respecter une éthique. Elles réclament toutes de : respecter la commande venant du politique ; travailler dans un temps contraint pour éviter le décalage chronologique avec la politique ; travailler en conciliant les exigences de scientificité et l'attention à l'utilité sociale de ce qu'on produit ainsi que la qualité de la réception. Le lien entre ces différents éléments se fait de plus en plus mais pas assez.

Qu'est-ce qui distingue l'évaluation des autres moyens de connaissance ?

Essentiellement, leur objet. Les autres techniques visent à éclairer une situation sociale et spatiale (population et espaces), l'évaluation cherche à éclairer l'action publique tournée vers cette problématique (processus et effets). Dans le premier cas, l'information recueillie sous forme de données est enregistrée et catégorisée, elle vient nourrir le diagnostic qui l'interprète et la problématise afin d'en extraire des enjeux. Par exemple, l'observation quantifie le nombre de décès liés à la consommation de tabac et qui pourraient être évités par une politique de prévention du tabagisme. L'étude de l'intervention publique dresse un bilan et engage des démarches de reporting sur la politique publique liée (processus et effets) : quelles sont les actions engagées en matière de prévention du tabagisme (nature, nombre...) et quels sont leurs effets ? Cette analyse permet l'évaluation proprement dite, qui porte sur la valeur de la politique concernée. La prospective utilise les deux aspects pour envisager les futurs possibles et énoncer un futur souhaitable intégrant les tendances du territoire et les ruptures pouvant survenir.

L'évaluation n'est donc pas seulement de l'observation ?

Non. L'évaluation se termine par un jugement sur la valeur de l'action. C'est ce qui doit être évalué. L'observation sociale et spatiale est compréhensive et non normative. La distinguer de l'étude de l'intervention publique est important car cela met en jeu des regards sur des objets différents avec une posture différente. Au moment de quantifier les effets de la politique engagée, il faut repartir de la situation problématique, considérer, toujours dans le même exemple, le nombre de jeunes qui fument pour savoir s'il a diminué depuis la mise en place d'actions de prévention et, si c'est le cas, déterminer si cette baisse est imputable ou non à la politique publique évaluée. Tout cela doit se piloter de manière très cohérente, toutes ces démarches se complètent nécessairement.

Quelle évolution avez-vous constaté à cet égard ?

Il y a vingt ans, on effectuait moins de démarches d'expertise, les politiques étaient moins pragmatiques. On pilote aujourd'hui de plus en plus en ajustement, en fonction des résultats de ce qu'on a fait. Il y a des observatoires et des études dans tous les coins, une véritable inflation de lieux d'expertise, avec une information produite de manière anarchique et brouillonne. Cependant, si l'évaluation n'incorpore pas suffisamment ces données issues des différents services concernés, lesdits services ne la prendront pas en compte. Or, une évaluation est capable d'intégrer en son sein toutes les données disponibles, à la condition préalable de mettre en cohérence ces lieux de production de l'information, de normaliser les systèmes d'information et de sécuriser les modes d'interprétation et de jugement, tout en évitant de construire un appareillage sclérosant. D'un côté, ordonner, rendre cohérent, regrouper ; de l'autre, favoriser la diversité, la créativité, la participation, le pluralisme pour éclairer les phénomènes de manière différenciée. Par rapports aux techniciens, il convient de trouver un juste équilibre : prendre de la distance pour apprécier tout en restant en relation avec les services.

Peut-on parvenir à une évaluation objective qui dépasserait de fait les clivages politiques ?

Non. On vise l'objectivation, pas l'objectivité, c'est impossible. Technique et science ne peuvent pas dire l'action. On sait qu'on ne dira jamais le vrai. Mais on s'attache à lever les illusions et à chercher les ressorts profonds. Le politique doit avoir lui-même cheminé pour ne pas subir, mais commenter, analyser les résultats, utiliser les ressources des services et discuter avec eux. L'évaluation vise à redonner la main au politique. Tout ça est un monde dialectique, jamais blanc, jamais noir. Il faut articuler des rationalités différentes. On fait constamment de la traduction.

En pratique

Qu'est-ce qu'une évaluation ?

C'est un jugement de valeur partagé avec potentiellement tous les acteurs de la politique publique (bénéficiaires, opérateurs, professionnels, citoyens, experts, structures à l'origine de la décision publique...) sur la capacité d'une politique publique à atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Quelles sont ses finalités ?

Les finalités d'une évaluation, sont souvent multiples. Elles peuvent être d'ordre :

- démocratique (rendre compte au citoyen de l'action conduite, mobiliser les habitants par une mise en débat public),
- stratégique (valider le plan d'actions, adapter, réorienter, redéfinir la politique, améliorer la connaissance des besoins et des attentes, partager un diagnostic et des orientations avec les partenaires),
- managériale (clarifier les objectifs et résultats à atteindre, les modes de faire, s'accorder avec les opérateurs sur un diagnostic et des préconisations partagées, conduire le changement avec les agents impliqués dans la mise en œuvre de la politique.

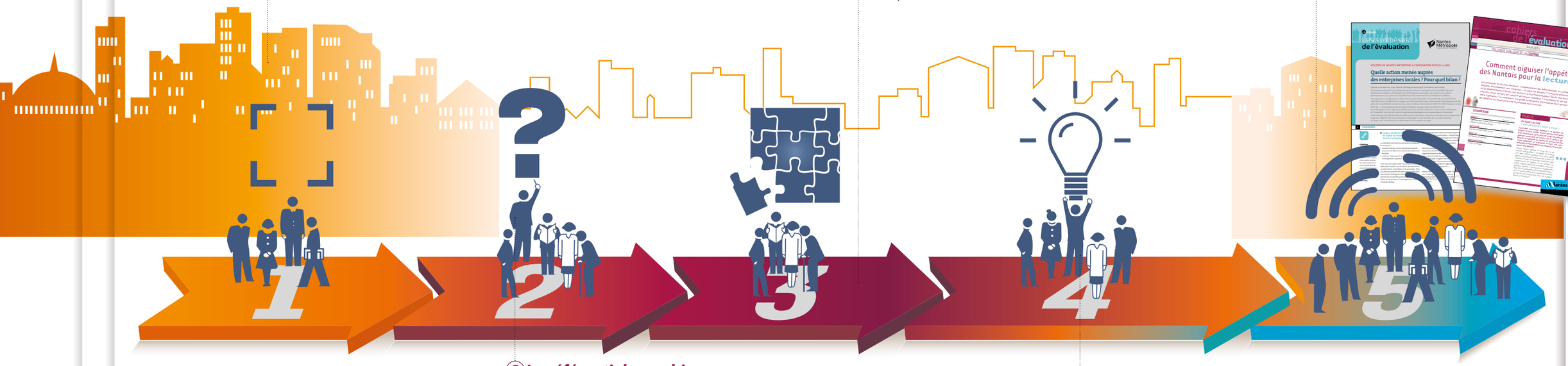
À quel moment faire une évaluation ?

- Au moment de la définition de la politique (*ex ante*),
- pendant la mise en œuvre de la politique (*in itinere*),
- lorsque la politique a eu le temps de produire ses effets (*ex post*).

Quelles sont les étapes d'un processus d'évaluation ?

1 La fiche de commande

Calage d'éléments clés avec le commanditaire, tels que le choix :
- du périmètre de la politique à évaluer,
- des finalités de l'évaluation,
- des participants au processus d'évaluation,
- du calendrier, du budget,
- du rôle et de la composition des instances (groupe de suivi, comité de pilotage).



2 Le référentiel ou cahier des charges

- Choix des **questions évaluatives** : questions majeures que se pose l'instance d'évaluation sur l'action publique, base du jugement final (re)formulation, si besoin, des enjeux, objectifs, résultats attendus de la politique.
- Choix de la **méthodologie** et des outils de collecte de données.
- Choix de la forme du **résultat** et de la **diffusion** de l'évaluation.
- Élaboration, si besoin, du **cahier des clauses particulières** de l'évaluation et sélection d'un prestataire.

3 La collecte des données et les analyses

Questions préalables :
- Quelles sont les informations dont nous avons besoin pour répondre aux questions évaluatives ?
- De quelles informations disposons-nous déjà ?
- Auprès de qui pouvons-nous recueillir ces informations ?

– sur quoi : évolution du contexte de la politique, mise en œuvre (moyens et réalisations), résultats, impacts
– comment : par le croisement de plusieurs méthodes, dont :
  - analyse des textes fondateurs de la politique,
  - entretiens individuels, entretiens collectifs (tables rondes, focus groups),
  - enquêtes (questionnaire, suivi de panels),
  - analyse documentaire,
  - benchmark,
  - traitement statistique,
  - études de cas ou de sites...
– résultat : données qualitatives ou quantitatives.

4 Le partage des conclusions, formulation de préconisations

- Restitution de l'analyse des données aux instances ou acteurs associés à l'évaluation.
- Construction du jugement de valeur sur la politique avec rappel des enjeux de l'évaluation, de ses questions, des critères de jugement et de la méthode employée.
- Formulation de recommandations pour l'action publique.

5 La diffusion

Restitution de l'évaluation à toutes les personnes consultées sous la ou les formes les plus appropriées :
- rapport final,
- synthèse écrite,
- débat,
- présentations orales,
- mise en ligne,
- communiqués de presse.

Accompagnement de la direction concernée dans l'appropriation des conclusions et préconisations.

Charte de la Société Française de l'Évaluation

PLURALITÉ - L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée. Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit – chaque fois que possible – par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

DISTANCIATION - L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel. Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

COMPÉTENCE - Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en oeuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

RESPECT DES PERSONNES - Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées. Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

TRANSPARENCE - La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats. La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

OPPORTUNITÉ - Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de – et organisée afin de – produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

RESPONSABILITÉ - La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats). Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation. Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

Source - **Société française de l'évaluation** - Édition juin 2006

Disciplines voisines

D'autres démarches peuvent contribuer à améliorer ou redéfinir une politique publique

AUDIT ORGANISATIONNEL / MANAGEMENT : analyse occasionnelle, par un expert, du fonctionnement et/ou du management de service(s) en charge d'une politique, à partir de critères internes au service, sous l'angle de ses forces et faiblesses.

QUALITÉ : processus d'amélioration en continu de produits ou de services pour répondre aux besoins et attentes exprimés ou implicites des utilisateurs.

CONTRÔLE DE GESTION : contrôle en continu des activités d'un service pour anticiper, expliquer et réduire les écarts entre prévisions et réalisations à partir de données financières et sociales.

SUIVI ÉVALUATIF : observation en continu de la politique (moyens, réalisations, résultats) et de son contexte, en rapport avec ses objectifs, par les services qui en ont la charge, en vue de l'améliorer.

DIALOGUE CITOYEN : mise en débat ponctuelle d'un service, d'un projet ou action en vue de son amélioration par la production collective d'un avis citoyen fondé sur l'expertise d'usage.

Publier des résultats : « On a toujours intérêt à montrer qu'on est à l'écoute »

Bernard PERRET, ingénieur, socio-économiste et essayiste, ancien rapporteur général du Conseil scientifique de l'évaluation (1990-1998), responsable de la mission Évaluation des politiques publiques au conseil général des Ponts et Chaussées

Dans *Regards sur vingt ans d'évaluation à la française*, vous écrivez : « Le fait est qu'aujourd'hui, plus personne ne discute l'idée qu'une évaluation, par nature, doit être rendue publique ». Qu'entendez-vous par là ?

En invoquant une condition « naturelle » de l'évaluation, je voulais dire que, comme son nom l'indique, l'évaluation constitue un jugement de valeur sur une politique publique, dont elle est partie intégrante, puisqu'elle porte sur un objet qui est un objet de débat public. On n'a pas suffisamment en tête que dans « évaluation des politiques publiques », il y a le mot « publiques » ! Et qu'elle est effectuée au regard d'objectifs d'intérêt général. Cela dit, j'ai peut-être été un peu optimiste en affirmant que plus personne ne discute l'évidence de la publicité sur les évaluations... Néanmoins, on constate bien une évolution sociétale de cette pratique au niveau européen. Au ministère, toute évaluation est rendue publique.

Qu'est-ce qui incite les commanditaires à ne pas garder pour eux le résultat de leurs évaluations ?

Quand on a commencé à faire des évaluations, tout le monde ne voyait pas bien ce qui les différenciait de l'expertise. Maintenant, on sait que ça mobilise beaucoup de personnes et que, de toute façon, le secret ne peut être gardé. Il y a donc intérêt à divulguer l'information vraiment, ne serait-ce que pour éviter qu'elle soit mal diffusée. En ce sens, les collectivités sont incitées à jouer la transparence. Par ailleurs, l'obligation juridique intervient, notamment la loi sur l'accès aux documents administratifs. Lorsque les évaluations touchent à l'environnement et au développement durable, la convention d'Aarhus, signée par 39 États, prévoit que toute information concernant ce champ doit être rendue publique. Si une collectivité souhaite faire une enquête sur tel ou tel aspect sans vouloir la rendre publique, d'autres moyens existent. Aujourd'hui, le fait que la démarche d'évaluation soit ouverte, transparente, est entré dans les mœurs. Et on a toujours intérêt à montrer que l'on est rigoureux et à l'écoute.

Qu'est-ce qu'on rend public ?

Selon les cas, le rapport ou matériau intermédiaire, en protégeant les sources, car l'évaluation n'est pas du contrôle. Dans ce cadre, une véritable tendance à la transparence se dessine.

Comment communiquer sur une évaluation de politique publique ?

Il est très difficile de faire comprendre à des non-initiés en quoi une évaluation effectuée dans les règles est plus intéressante qu'un rapport. En quoi elle apporte un éclairage particulier et pertinent. Des conclusions tranchées intéressent éventuellement la presse, mais l'intérêt c'est d'étudier le moteur, d'ouvrir la boîte noire, de comprendre les mécanismes. Chaque ministère, chaque organisme organise sa publicité de manière différente. Le plus souvent, on publie annuellement un rapport sur papier glacé. Mais le relais médiatique est généralement faible.

Qu'est-ce qui freine la médiatisation des évaluations ?

Le public s'intéresse aux questions qui figurent sur l'agenda politique. Or l'évaluation arrive à son propre rythme, qui n'est pas le même. Elle n'intéresse le plus souvent que la presse spécialisée... Il faudrait probablement cibler davantage la communication vers les personnes concernées : participants, professionnels, bénéficiaires.

analyse

Quels enseignements les directions opérationnelles tirent-elles d'une démarche d'évaluation ? En quoi apporte-t-elle une aide au pilotage, à la conduite du changement, à l'expérimentation, au management ? De quelle manière contribue-t-elle à effectuer des choix stratégiques ? Quels bénéfices escompter du retour des usagers ? Éclairage à travers le témoignage de directeurs de services de la Ville et de Nantes Métropole.

« Nous avions besoin du retour des usagers »

Eric BOUQUIN, directeur des Sports, Ville de Nantes

Pourquoi, au moment d'évaluer la politique publique des sports, était-il important d'interroger les familles, les jeunes, sur leurs pratiques, leurs attentes, leur satisfaction quant à l'animation sportive municipale ?

Notre action est quadruple : nous nous chargeons de l'éducation physique et sportive pour les élèves du premier degré ; nous proposons des actions d'initiation, de découverte et de perfectionnement ; nous organisons des activités sportives ludiques pendant les vacances ; enfin nous jouons un rôle d'insertion et d'éducation par le sport, axant les activités sur le lien social, le vivre ensemble... Nous nous demandions comment la population perçoit cette action, si nos priorités étaient toujours valides, ce qui manquait. Nous avions déjà mené des évaluations ou audits, pour requestionner le sens de ce qu'on faisait, mais à petite échelle et en interne. Nous avions besoin du retour des usagers au sens large : bénéficiaires, entourage, partenaires associatifs.

De quelle façon avez-vous recueilli ce point de vue ?

Une enquête téléphonique a été menée auprès de 934 familles, avec un questionnaire très fouillé portant sur leur connaissance ou méconnaissance de l'action sportive municipale, les interrogeant sur ce qu'est le sport chez eux... Quarante-cinq ados de 13 à 17 ans, habitants des quartiers prioritaires, ont été questionnés sur le sport et leurs attentes. Des entretiens ont été réalisés avec des directeurs d'équipements sportifs et des dirigeants de clubs. Enfin, des tables rondes ont réuni des groupes associant éducateurs et responsables de directions autour de différentes thématiques.

Quels enseignements en avez-vous tiré ?

Cela a été très riche. Nous avons constaté que nous ne touchions pas forcément les publics souhaités, parce que le territoire, plus que les moyens, est une forte source d'inégalité. À revenu égal, dans certains quartiers on pratique le sport, dans d'autres non. Les enfants dont les parents ne sont pas sportifs, par exemple, ne sont pas incités. Nous n'avions pas identifié que le territoire était à ce point discriminant. En revanche, nous étions très dubitatifs quant à l'offre proposée aux ados : la possibilité de profiter librement de certains équipements, avec l'accompagnement d'animateurs. Et nous avons été surpris de constater qu'en fait, les jeunes sont très satisfaits de cette formule. Nous avons enfin reçu confirmation du manque de lisibilité de l'offre, du manque de communication, de supports. Finalement, l'évaluation nous a conduits à engager une action de sensibilisation des parents, en insistant sur le fait que la pratique sportive peut contribuer à l'épanouissement d'un enfant et sa réussite, mais aussi en les incitant à avoir eux-mêmes une pratique sportive et en les y aidant ; nous avons également travaillé sur l'offre en direction des ados, avec l'idée de constituer une passerelle entre sport-loisir et pratique en club...

Sans tout remettre en question, nous avons remis à plat ce que nous proposons pour aboutir à la création de l'école municipale des sports proposant une offre qualifiée et attractive, évolutive avec l'âge, clairement exposée sur une plaquette. Et les préconisations de l'évaluation nous servent souvent, y compris parfois pour rappeler certaines choses aux collègues, notamment les éducateurs qui ont beaucoup été associés au travail. Leurs quelques craintes préalables ont été rapidement balayées, notamment parce que l'évaluation a valorisé le travail effectué, jugé satisfaisant à 92 %. Il n'y a que des choses fines à améliorer, nous savons maintenant lesquelles et de quelle manière nous pouvons le faire. On ne peut pas faire tout le temps ce type d'évaluation. C'est lourd, mais indispensable, il faut le faire au bon moment, quand on sait qu'après on est en capacité de faire, d'avoir une conduite de changement.

Accompagner le changement chemin faisant

Karen BURBAN-EVAIN, directrice de la mission Citoyenneté et territoires, Ville de Nantes

L'évaluation des conseils de quartier, réalisée *in itinere*, a accompagné l'instauration de ce nouveau dispositif…

Le passage des comités consultatifs de quartier aux conseils de quartier n'était de fait pas évident, même si le dispositif antérieur faisait apparaître un essoufflement. La nouvelle formule, les nouvelles modalités de recrutement des habitants, la méthode du Dialogue citoyen, modifiaient pour tous les habitudes. Le mandat de ces nouvelles instances citoyennes étant de deux ans, nous avons souhaité les évaluer avant la fin de la deuxième année, pour faire le point, voir s'ils répondaient aux attentes des élus, des habitants et des professionnels et procéder s'il le fallait à des ajustements avant le deuxième mandat.

C'était important car l'évaluation permet d'objectiver les points forts et les points faibles par le croisement de tous les points de vue, pour poser le bilan de manière assez objective et partagée. C'est évidemment très intéressant et difficilement contestable. On sort du jugement de valeur a priori, on regarde d'où on est parti et où on arrive.

Le moment était-il opportun ?

Pas vraiment. Nous avons été pris par le temps, alors qu'il faut pouvoir au contraire prendre le temps, celui de « digérer » l'évaluation. En l'occurrence, on a commencé à évaluer en même temps que nous continuions à mettre en œuvre. Entre le début et la fin de l'évaluation, qui a duré six mois, les avis ont évolué et cette évolution n'a pas pu être prise en compte. Et un certain nombre d'enseignements n'ont pas été suffisamment intégrés, la réflexion n'a pas été assez sereine. Ainsi, en fin d'évaluation, deux scénarios se présentaient : faire évoluer les conseils de quartier pour les transformer en sortes de mini-conseils économiques et sociaux de quartier, ou les organiser comme des réseaux et plates-formes d'information sur la vie du quartier. Dans l'urgence et par pragmatisme, nous avons pris une option hybride qu'on a un peu de mal à piloter aujourd'hui.

Malgré ces difficultés, l'évaluation par sa méthode a permis de mettre à débat les différents points de vue voire des points de tension. Elle a réuni dans un temps fort près de 140 citoyens venus volontairement partager les résultats de l'évaluation et travailler les pistes d'amélioration. C'était assez inattendu mais précieux pour la suite !

En quoi l'évaluation a-t-elle aidé ?

Elle a atteint l'objectif initial qui était d'accompagner le changement. Son éclairage a permis que les conseils de quartiers deviennent des collèges plus ouverts mais constitués et stabilisés. De fait, en 2012, ils ont été complètement renouvelés selon un mode modifié conformément aux recommandations, en ciblant des personnes qui spontanément ne se tournent pas vers ces dispositifs. Les résultats sont très encourageants. Dès lors qu'on leur propose de produire ensemble, comme dans le cas des Ateliers citoyens* – plébiscités ! –, chacun s'exprime.

*Ateliers citoyens : initiés dans le cadre des Conseils de quartier, ils permettent d'associer les citoyens à des sujets de réflexion concernant la vie de leur quartier. A cette occasion, ils produisent un avis citoyen instruit par les services de la Ville.

Répondre à une finalité stratégique

Éric CHEVALIER, directeur général adjoint de Nantes Métropole, en charge des Déplacements

Pour votre direction, l'évaluation du Plan de déplacements urbains (PDU) avait-elle une finalité stratégique ?

En effet. La direction dont j'ai la charge travaille sur un temps long, avec des perspectives à vingt ans, des déclinaisons opérationnelles à dix ans... Ainsi, le PDU 2000-2010 était issu du schéma d'aménagement du territoire des années 90. Il fallait le réinterroger à tous niveaux : pertinence, performance, actualité, rendement et statut, compte tenu des évolutions du monde intervenues entretemps !

L'évaluation du plan de déplacements passe par un diagnostic du passé pour vérifier l'adaptation des prévisions et se projeter dans l'avenir en prenant des positions étayées. L'évaluation nous a permis de nous resituer, a confirmé la nécessité de changer d'échelle dans notre manière de penser notre politique publique. Elle a confirmé l'idée qu'une politique du déplacement s'adresse à l'ensemble des modes de déplacements et qu'il faut donner à chacun sa place par rapport aux autres. Elle a pointé une surpondération des transports en commun en ne faisant qu'esquisser les modes «doux» (marche et vélo). L'évaluation remet en scène d'autres aspirations, d'autres enjeux. Le développement du déplacement à vélo survenu récemment réclamait par exemple la requalification des espaces publics, qui à son tour devait permettre d'accélérer encore la tendance.

Par ailleurs, elle a mis en relief la nécessité de revenir à la source des politiques de territoire. Les choix politiques liés aux déplacements ne doivent pas être une conséquence des politiques d'urbanisme. Habitat, urbanisme et déplacements doivent nécessairement entretenir des liens forts pour concevoir un ensemble cohérent. Nous voulons construire une ville des courtes distances, l'urbanisme doit être pensé en ce sens. Il ne s'agit donc pas d'évaluer les résultats de nos choix mais leur pertinence, leur adéquation politique aux enjeux. Cet arrêt sur image n'est pas une remise en cause. L'évaluation révèle et sert de tremplin, elle conforte et étoffe la tendance, donne une énergie nouvelle, nous oblige à objectiver, à ne pas se contenter d'intuitions. Il faut expliquer aux élus l'intérêt des choix faits, vérifier quelles réalisations sont porteuses d'effets – ou d'effets pervers ! Il n'est plus question pour les techniciens de rester dans leur tour d'ivoire. Il faut décentrer son regard pour s'ouvrir à celui des autres spécialistes : usagers, techniciens... Interroger les uns et les autres : « Et vous, qu'en pensez-vous ? ».

Votre orientation stratégique a-t-elle été fortement modifiée ?

Non, elle est au contraire renforcée, mais avec un éclairage sur la manière de la suivre. Le choix stratégique consiste à concilier les enjeux que les élus se donnent, comme le développement de l'emploi, de l'habitat, d'y intégrer les contraintes et les souhaits exprimés au titre de l'environnement, de la qualité de vie et, partant de tout ça, de trouver comment les modes de déplacement, services et infrastructures permettront d'accompagner et de promouvoir le développement du territoire dans le respect des enjeux. Le principal étant, concernant ma direction, de permettre autant d'égalité que possible en termes de mobilité, qui est la condition de la vie sociale. Éviter qu'elle soit un frein mais en faire au contraire un facteur d'accélération pour chacun.

Quelles sont les principales orientations, hors celles déjà évoquées, qui ont été mises en évidence ?

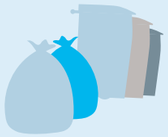
Ce qui préside à nos choix, en filigrane, est ce souhait que personne n'échappe à l'offre, de fournir à chacun des solutions. L'évaluation nous aide à déterminer où nous pouvons et devons lever le pied, et ce qu'il faut consolider, voire accélérer. Ainsi, en 2009-2010, nous avons mis l'accent de façon très forte sur le plan d'action vélo, avec un résultat probant : ce mode de déplacement avait augmenté de 2 % en vingt ans ; il a gagné 4,5 % en quatre ans.

Nous avons aussi, au regard des préconisations, travaillé l'intégration des actions, auparavant menées de manière trop indépendante les unes par rapport aux autres. Désormais les services sont intégrés et plus cloisonnés, avec l'apparition de la notion de « bouquet de services ».

En quoi l'évaluation soutient-elle vos choix stratégiques ?

Toutes nos actions peuvent être justifiées, nous sommes en situation de dire qu'elles prennent en compte ce qu'ont exprimé les gens, qu'elles se sont nourries des aspirations de chacun au profit d'un intérêt collectif. Cela nous donne de la légitimité et les gens s'y retrouvent. Cela sans perdre de vue évidemment un objectif essentiel de notre politique publique : faire en sorte que, quel que soit le trajet et pour tous les habitants de la métropole, différents modes de déplacements existent, chacun présentant des contraintes qu'on peut assumer ou des alternatives crédibles.

Enrichir la politique publique



Héloïse EVEN, responsable de la mission Animation et Développement déchets, Nantes Métropole

Comment mesurer l'opinion des habitants ?

Nous avons établi des baromètres en 2009 et en 2012-2013 pour estimer la satisfaction des habitants sur la collecte et le tri des déchets. Cela à l'aide d'un questionnaire construit de manière assez poussée sur les volets collecte/tri et prévention (réduction des déchets par le compostage, l'apposition d'autocollants stop-pub sur les boîtes aux lettres...), soumis à un échantillonnage représentatif de la population.

De tels baromètres suffisent-ils ?

Non. À cette enquête quantitative s'est ajouté un volet qualitatif par le biais de tables rondes. Ces indicateurs nous ont montré des évolutions, notamment en ce qui concerne la prévention : compostage, stop-pub. En plein déploiement du mode de collecte par couleur, l'évaluation a révélé des ajustements nécessaires fort utiles au déploiement du dispositif dans le centre-ville, fin 2013. Par exemple, nous avions instauré des rendez-vous de quartier pour le dépôt des sacs, qui ne s'avèrent pas pratiques pour une grosse partie de la population. L'évaluation nous a servi d'appui pour conforter certaines actions, renforcer par exemple la politique de compostage, avec des arguments.

Quel retour à l'égard des habitants ?

L'évaluation nous aide aussi à améliorer notre communication. Il ressort par exemple un paradoxe : les gens indiquent qu'ils reçoivent trop d'informations, mais en veulent davantage ! En affinant cette demande, il apparaît que l'information sur les déchets et leur traitement est trop concentrée, il faut la distiller et la diffuser au fil de l'eau.

Ce qui est ressorti aussi, c'est l'envie des habitants d'échanger sur ce sujet qui nous concerne tous, de se réunir pour partager les expériences, se donner des conseils, et aussi d'être formés, au compostage notamment. Nous allons mettre des moyens pour ce genre de choses. Cela demande aussi des personnes, un réseau efficace. Pour nos directions très techniques, c'est d'un vrai changement de culture qu'il s'agit. Il n'est pas évident de convaincre qu'il faut écouter ce que l'usager a à dire, mais ça vient, et c'est intéressant.

Impulser et accompagner une expérimentation

Mauricette CHAPALAIN,
directrice de la Petite enfance, Ville de Nantes

Comment l'évaluation « modes de garde – freins à l'emploi » a-t-elle permis l'instauration d'une expérimentation originale ?

Partant du constat qu'emploi et garde des enfants étaient étroitement liés, nous avions souhaité mener une évaluation conjointe associant tous les partenaires concernés : petite enfance, insertion,… Caisse d'allocations familiales, Conseil général. Elle a effectivement conforté l'idée que nous manquions d'informations les uns sur les autres et nous a incités à tenter une expérimentation visant à remédier à cet état de fait. Cette expérimentation est en cours depuis janvier 2012 dans le quartier de Nantes Nord.

En quoi consiste-t-elle ?

L'idée était que tous nos services coopèrent et unissent leurs forces sur le terrain en faveur du maintien et du retour à l'emploi des publics en situation de précarité. Cela impliquait de pérenniser notre concertation pour la mise en œuvre et le suivi de ce plan d'action dans le cadre d'une instance de pilotage interinstitutionnelle. L'évaluation avait mis en évidence la réactivité et la modularité de l'offre globale d'accueil de la petite enfance comme leviers d'action, nous les avons utilisés. Nous avons aussi revisité les dispositifs existants en tenant compte des remarques qui avaient été faites : l'offre a été renforcée, des places sont réservées au public concerné, notamment en accueil d'urgence. Avec des résultats qui semblent satisfaisants. À ce jour, 52 familles ont bénéficié de ce dispositif innovant, certaines d'entre-elles ont réussi leur réinsertion.

En quoi l'évaluation vous a-t-elle le plus aidés ?

Elle nous a permis de quitter l'impression floue d'inadaptation que nous avions, de nous faire au contraire une idée précise de ce qui manquait, de structurer notre travail sur l'insertion, avec l'idée que le mode de garde des enfants ne soit plus un frein.

Où en est-on à ce jour ?

De fait, notre collaboration va maintenant au-delà du dispositif. Nous avons tissé des liens entre partenaires, acquis de nouveaux réflexes. Nous nous connaissons, nous savons vers qui nous tourner quand un problème ne relevant pas directement de notre compétence nous est soumis, ce qui allège considérablement les démarches pour les personnes fragiles dont nous nous occupons. Désormais, dès qu'il apparaît que le mode de garde constitue un frein majeur à l'insertion, le dossier est prioritaire. L'évaluation a balayé très large, pour faire la liste des possibles et voir ce qui était faisable. Nous avons tout considéré et ce qui n'a pas été retenu ne l'a pas été sans de bonnes raisons. Le moment est maintenant venu d'évaluer l'expérimentation en vue de peut-être la pérenniser et l'étendre à d'autres quartiers.

Aiguiller une nouvelle stratégie

Lætitia DEGOULANGE, directrice de l'emploi et de l'innovation sociale, Nantes Métropole

Pourquoi avez-vous ressenti le besoin d'évaluer votre action ?

Nantes Métropole avait mis en place en 2006 un appel à projets sur l'économie sociale et solidaire. En 2011, ce dispositif avait permis de soutenir 75 structures. Nous avons souhaité évaluer cette démarche innovante mais construite de manière empirique, pour vérifier si les attendus de départ avaient été obtenus ou non, et nous projeter dans l'avenir. En effet, depuis douze ans, plusieurs actions ont été mises en place pour accompagner le développement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire. L'appel à projet en fait partie, avec d'autres dispositifs. Il s'agissait de repérer le rôle qu'il joue dans le système en place, voir comment il pourrait concourir à notre évolution globale.

Comment avez-vous procédé ?

La commande d'évaluation a été cadrée avec la direction et validée par l'élu pilote et le comité de pilotage. La mission d'évaluation s'est chargée de la collecte des données. Ont suivi des entretiens, des tables rondes, une analyse des dossiers subventionnés.

Quelles leçons ont-elles été tirées de cette évaluation ?

Les préconisations nous ont donné des pistes de travail pour élaborer un plan d'actions, dont les grandes lignes ont été rédigées en 2012. En même temps, nous avons élaboré un projet de pôle de coopération. L'appel à projets pourrait devenir un fonds de soutien à l'émergence de projets d'économie sociale et solidaire, une appellation plus pertinente car plus conforme à ce qu'est réellement le dispositif. Maintenant, nous sommes en train de le repositionner dans le cadre d'une offre de services.

D'un point de vue managérial, la présentation du rapport d'évaluation en comité de pilotage a permis de partager le projet avec l'ensemble des membres de la direction et avec les élus. Cela a aussi été l'occasion de commencer à établir des liens avec d'autres missions dans notre direction. Par exemple celle qui est en charge de la responsabilité sociétale des entreprises. Les entreprises peuvent en effet contractualiser des partenariats avec les structures d'économie sociale et solidaire qui entreront dans leur volet RSE (responsabilité sociale des entreprises). Plus largement, en octobre 2012, le rapport a été adressé aux directions thématiques dont les politiques publiques sont concernées par des projets touchant à leurs compétences. Par exemple, une association de réemploi intervenant dans le traitement des déchets. Nous avons aussi fait une restitution dans un comité technique associant Nantes et Nantes Métropole, au comité de pilotage permanent emploi-insertion, et diffusé les résultats à nos partenaires. Par ailleurs, j'ai renforcé mon équipe dans le champ de l'économie sociale et solidaire ; l'évaluation a facilité l'intégration de cette personne.

« Un levier qui nous a permis de changer notre organisation et nos pratiques »

Agnès MARCETTEAU, directrice de la Bibliothèque municipale

Quelles ont été les grands enseignements de l'évaluation de la politique de lecture publique ?

Elle nous a mis en évidence la forte mutation des attentes des usagers. Elle a confirmé aussi ce que nous pressentions : qu'il fallait réinterroger l'offre de lecture publique dans sa globalité. Et elle nous a fourni des pistes pour cela.

Lesquelles ?

On supputait qu'il fallait passer de l'offre au service aux usagers. C'est bien ce qui est ressorti. La bibliothèque est interrogée dans ses fondements : collections et médiation, conservation et communication, offre et demande. Nous savions que nos collections, pour riches et intéressantes qu'elles soient, ne répondaient pas toujours à la demande, notamment celle, forte, concernant les nouveautés et les DVD. Sept axes de travail ont été identifiés : l'offre, le conseil, la tarification, la modernisation, les horaires, le système de réservation. Les trois premiers axes sont en chantier, avec succès : l'instauration d'une formule unique d'abonnement tous supports a libéré l'offre, générant une augmentation de 20 % des emprunts. L'offre précédemment plus prescriptive, qui limitait le nombre de documents empruntés par genre, n'incitait finalement pas les amateurs de BD, par exemple, à emprunter aussi des romans. Ils prenaient simplement le nombre de BD auquel leur abonnement leur donnait droit. Nous pensons qu'une médiation de qualité peut être plus incitative à l'ouverture vers d'autres genres. C'est un équilibre à trouver.

Revoir l'offre signifiait remettre en question, non seulement l'organisation des équipes, mais sans doute leur vision de leur métier ?

En effet. Les usagers souhaitent davantage d'accompagnement et de conseil, ce qui est bien dans le rôle traditionnel des bibliothécaires. Mais ils voudraient aussi que leurs souhaits soient pris en compte dans les achats. La question des best-sellers constitue une vraie interrogation professionnelle. Certains bibliothécaires sont très opposés à l'idée de leur faire une place.

Dans quelle mesure l'évaluation vous a-t-elle amené et aidé à modifier le management des bibliothèques ?

Elle a fait ressortir, déjà, la qualité du travail effectué, tout en indiquant des marges de manœuvre. Une situation que je qualifierais d'idéale. L'évaluation, avec tous les aspects très positifs qu'elle soulignait, a constitué un levier qui nous a permis de changer, malgré quelques réticences, car beaucoup de professionnels sont finalement très ouverts au changement. Ils ont d'ailleurs été étroitement associés à la démarche, dès l'élaboration du questionnaire puis pour aider à synthétiser l'analyse et les préconisations. Cela a facilité l'adhésion des agents. Ils se savent associés au processus dans lequel nous nous sommes engagés, et ont compris que la co-construction n'était pas un vain mot. On doit travailler ensemble, c'est pour moi une évidence : on est tous utiles et complémentaires, quels que soient notre statut, notre grade, notre fonction. Sans confondre degré de technicité et rôle vis-à-vis du public. Nous avons réorganisé l'organigramme pour réunir chaque équipe autour d'un projet, au lieu de juxtaposer des professionnels. L'automatisation des transactions a permis de libérer du temps pour l'accueil, reconnu comme un moment important et non une simple formalité d'inscription. Il est assuré maintenant par tout le monde à tour de rôle.

Guider et appuyer l'amélioration du management

Philippe JEANNEAU, directeur du pôle de proximité Nantes Loire, Nantes Métropole

Pourquoi avoir engagé une évaluation ?

La constitution en 2001 de la Communauté urbaine a notamment eu un impact sur le nettoiement qui fait désormais partie de ses compétences. C'est-à-dire qu'il a fallu restructurer les services des 24 communes de l'agglomération pour répartir près de 300 agents dans les nouveaux pôles. Changement de lieu de travail, d'organisation, d'encadrement... Cela a généré beaucoup de tensions et de demandes. Pour y répondre, Nantes Métropole a lancé depuis 2006 une démarche qualité visant à revaloriser les métiers du nettoiement, améliorer les conditions d'exercice et construire une culture de métiers commune. L'aboutissement en 2011 de la première phase de cette démarche a permis d'en faire une première évaluation, réalisée de mars 2011 à mars 2012.

Qu'en est-il ressorti ?

Beaucoup de choses ! Côté positif, l'évaluation a globalement fait ressortir un bon ressenti de la démarche, une bonne compréhension de notre volonté de faire évoluer le métier du nettoiement. Elle a cependant dévoilé des faiblesses ou des insuffisances, et souligné la nécessité d'aller plus loin, par exemple en développant la communication sur notre démarche en direction des autres services. Elle nous a surtout donné des indications sur le ressenti des agents. Nous avons pu mesurer leur envie d'évolution de leur métier, de prise en compte de leur expertise de terrain.

Quels effets concrets ?

Il est évident que le nettoiement de l'espace public joue un rôle très important dans l'image de l'agglomération. Et que, pour assurer un bon service, il faut des agents motivés. L'évaluation nous a donné des pistes en pointant la nécessité de renforcer la coordination entre techniciens et agents de maîtrise pour améliorer le relais entre centres techniques et pôles de proximité ; de stimuler le réseau d'échange de pratiques entre agents de maîtrise. Ou encore de faciliter le déroulement du parcours professionnel des agents en diffusant mieux l'information concernant la mobilité entre les services. Pour donner un nouvel élan et un objectif à tout cela, nous nous sommes engagés dans une démarche de certification iso 9001. Cela participe de la valorisation du secteur, et stimule les actions engagées pour faire évoluer les pratiques et les métiers.

Et à plus long terme ?

L'évaluation nous a conduits à porter un regard différent, à prendre vraiment conscience que les agents de nettoiement sont, aussi, au quotidien, les ambassadeurs de Nantes Métropole sur le terrain. Ils l'ont toujours été de fait, mais maintenant ce rôle est vraiment intégré à la fonction. Ce qui, d'une part, ajoute une dimension valorisante à ce métier ; d'autre part, nous incite à y porter encore plus d'attention. Nous avons ainsi organisé des formations pour accentuer le rôle social des agents auprès de la population. Plan de la ville et de l'agglo en poche, ils sont à même de renseigner les gens qui cherchent leur chemin. Informés sur la législation, ils peuvent aussi répondre aux questions ou informer les gens qui les interrogent sur des aspects du nettoiement. Ils doivent être bien identifiés comme des acteurs importants de la qualité de vie dans l'agglomération.

expertise partagée

Rennes, Grenoble, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur… Des élus et des cadres de collectivités territoriales font partager leur expérience sur le calendrier des évaluations, le choix des sujets à étudier, la meilleure manière d'y associer les habitants, le recours à des intervenants extérieurs…

« L'élu doit être associé de façon forte à l'évaluation »

Isabelle LECHEVALLIER, responsable du service Prospective, Évaluation et Développement durable à Rennes Métropole

« En 2003, Rennes Métropole s'est dotée d'une mission Évaluation et d'une charte qui s'inscrit dans la même philosophie que celle de la Société française de l'évaluation. En même temps, nous avons défini un programme pluriannuel d'évaluation. Cela permet aux élus d'avoir en tête le calendrier des évaluations concernant les politiques publiques qu'ils portent, pour anticiper la charge de travail que cela représente.

Le bilan que nous avons réalisé en 2007-2008 montre que nos évaluations sont inégalement réussies, en particulier lorsqu'elles ne bénéficient pas d'un portage politique suffisant en aval. Nous avons donc rédigé en 2009 une nouvelle mouture de la charte, précédée d'un séminaire d'évaluation pour l'ensemble des vice-présidents et conseillers délégués de Rennes Métropole, afin de les former aux enjeux et méthodes, et de valider avec eux le programme pluriannuel. Cette initiative a suscité un réel intérêt pour le sujet. Ce qui est important, car impliquer les élus par un copilotage systématique de l'évaluation est à mes yeux une condition sine qua non. Chaque évaluation associe le premier président délégué à la Prospective et l'Évaluation et le vice-président en charge de la politique évaluée, plus d'autres élus en charge de politiques liées à la thématique, ainsi que des maires ou élus, en fonction des destinataires et parties prenantes de l'opération. Il ne s'agit pas d'une façade. Si l'élu n'est pas associé de façon forte à l'évaluation, il n'en fera rien. L'équilibre que nous avons instauré permet, dans le cadre d'un comité d'évaluation, aux deux élus d'assumer et de questionner la politique. Le premier vice-président est là pour mettre du lien entre les différentes évaluations en termes de méthode, de démarche et de légitimité. Les recommandations n'ont pas valeur décisionnelle. Elles sont validées par un comité d'évaluation intégrant élus, services et partenaires du territoire, bénéficiaires et usagers. En interne, nous déclinons les préconisations, établissons avec les élus une feuille de route services-élus. On se donne un an pour valider, dans un temps d'échange, ce qui a été fait, ce qui reste à faire. L'élu décide et assume, guidé et soutenu par les résultats de l'évaluation. C'est aussi lui qui diffuse les résultats dans l'instance sectorielle concernée, éventuellement en Conseil communautaire, selon l'ampleur de la politique évaluée. Et une synthèse est adressée à tous les maires et partenaires, et mise en ligne dans le site de Rennes Métropole.

Ce dispositif permet une plus grande liberté, en évitant toute confusion entre évaluation et décision. »

« Je ne crois pas qu'on puisse faire une évaluation sans les habitants »

Aline BLANC-TAILLEUR, conseillère municipale déléguée à l'évaluation des politiques publiques, Grenoble-Alpes Métropole

« L'évaluation est un outil d'évolution. C'est difficile d'évoluer si l'on se cantonne à un point de vue. Je ne crois pas qu'on puisse faire une évaluation sans les habitants ; la démonstration est faite. Les politiques peuvent être complètement dépassées par rapport aux besoins des habitants. Ce n'est pas de la démagogie, c'est de l'adaptation et un souci de coller aux besoins. On ne peut pas construire les politiques sans les citoyens. Il faut dire que dans notre région, la sensibilité citoyenne est importante. L'exigence qu'ils ont, on doit l'avoir aussi. Il faut aussi expliquer ce qu'on fait, et pourquoi on le fait.

Dans les instances de la métropole, un comité permanent d'évaluation comporte deux citoyens membres du Conseil de développement, qui sont associés dès le départ à chaque évaluation. Autre exemple, en 2009, le sujet de la collecte des déchets a réuni quinze groupes de discussion, dont faisaient partie une vingtaine de citoyens, choisis ou tirés au sort. Des usagers directs qui parlaient de leur gestion des déchets. À la fin du processus, beaucoup sont venus nous demander de continuer sur d'autres sujets. Sur des sujets compliqués qui requièrent une implication importante, il arrive que nous proposions des compensations. De façon générale, on essaie d'être vigilants sur le temps que l'on demande aux personnes de consacrer à ce travail.

Dans tous les cas, on s'aperçoit que ce travail participatif est très riche. Ça nous change tous, c'est ça qui est chouette ! On part avec des hypothèses, et ce travail nous change. Il modifie le regard sur les élus, et fait revoir aux élus leurs idées préconçues. Le produit de nos regards croisés est toujours intéressant. »

« Tenir compte de tous les publics »

Hélène MILET, responsable de la mission Évaluation des politiques publiques, ville de Grenoble

« Nous essayons de donner une large place au point de vue des citoyens dans nos évaluations. Et bien sûr, pour bien analyser et comprendre les effets de la politique évaluée, il convient de distinguer les publics. Les publics directement concernés par la politique évaluée, à différents titres – bénéficiaires, riverains, habitants – et parmi eux, parfois, ceux qui n'ont pas recours aux services qui leur sont proposés.

Par exemple, nous sommes en train de terminer une longue évaluation, sur deux ans, du processus de mise en vie d'un nouvel éco-quartier en plein centre-ville. Nous avons interrogé les habitants par questionnaire, puis affiné l'analyse avec des entretiens complémentaires. Nous avons observé et interrogé les passants, les clients des commerces, les riverains. Au-delà de l'analyse physico-financière classique, associée au recueil du point de vue des acteurs, nous avons pu construire ainsi une image assez précise, et en évolution sur deux ans, de l'appropriation du quartier par ses habitants et ses usagers, et de l'évolution des pratiques au sein de ce nouveau morceau de ville et en relation avec l'ensemble.

Une telle évaluation est riche d'enseignements pour les intervenants – maintenance et entretien des logements et des espaces publics, action sociale – et pour les urbanistes et aménageurs, dans la perspective de l'élaboration de nouveaux éco-quartiers. »

« Évaluer rapidement des sujets précis »

Hélène CLOT, chargée de mission Évaluation et Observation, Grenoble-Alpes Métropole

« Lorsqu'une évaluation associant des habitants dure trop longtemps, on perd des gens en route.

Entre 2006 et 2009, nous avons pratiqué des évaluations rapides portant sur des sujets précis, à un rythme soutenu : une tous les six mois. Le principe était de mobiliser une instance réunissant citoyens, élus et techniciens, plus un chercheur pour faire le lien, voir les effets. Cela en trois ou quatre réunions sur deux mois. La première pour s'approprier le sujet : chacun vient avec son point de vue, on fait un tour de table, on présente des éléments de connaissance du territoire, on partage des informations. La deuxième consiste en une audition de deux ou trois retours d'expériences menées dans l'agglomération ou ailleurs sur le sujet, plutôt variées, pour comparer. L'instance pose les questions, le prestataire organise, fait tourner la parole ; sur certains sujets, on a demandé aux participants d'enquêter autour d'eux pour recueillir des témoignages. La troisième réunion est destinée à fabriquer collectivement un avis sur la politique évaluée. En amont, les questions avaient été préparées par des parties prenantes, dont pas mal de financeurs ou de décideurs. En aval, tous les partenaires ont une restitution et il leur incombe de trancher, la prise de décision étant facilitée par le produit de l'évaluation rapide. Voilà pour la théorie.

En pratique, selon les sujets, cela marche plus ou moins. Mieux si le sujet est très cerné, et que l'évaluation est une occasion de se saisir du sujet. Moins bien si l'on s'attaque à un thème plus large, mettant en jeu des partenaires extérieurs ; alors, ce rythme n'est pas bien adapté. Nous avons essuyé un semi-échec sur l'évaluation de l'accompagnement à la scolarité, mais il nous a montré l'intérêt de mettre des moyens pour fabriquer de la connaissance, et nous a amenés à enclencher un suivi d'un groupe d'élèves bénéficiaires du dispositif de réussite éducative pour voir les effets de l'accompagnement dans la durée, tant sur le niveau scolaire que sur le bien-être de l'enfant. La méthode mobilise un binôme composé d'un(e) chargé(e) d'évaluation en interne et d'un prestataire extérieur en amont pour préparer et sélectionner les expériences, puis pour animer en tant que tiers neutre et enfin faire le compte-rendu. Le coût est relativement faible, de l'ordre de 15 000 € à 20 000 € par sujet. Cela pourrait être utilisé par de petites communes pour se mettre en posture d'évaluation, créer le débat, se donner le temps d'une analyse partagée et prendre la décision ensemble. »

« Associer les acteurs et partenaires est forcément utile »

Jean-Pierre PERRIN, directeur de l'évaluation, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

« Mon service dépend d'un vice-président qui a en charge les services publics et la proximité.

Il y a une vraie volonté politique de mieux associer les usagers. Mais, à l'échelle régionale, il est difficile de les consulter, même si sur certaines politiques, nous avons créé des jurys de citoyens, ainsi que des réunions d'échanges entre politiques, citoyens et directeurs. Le plus souvent, des têtes de réseaux associatifs se chargent de faire le relais. De plus, la plupart des politiques territoriales ne concernent pas directement les citoyens. Il n'est pas opportun par exemple de les associer à de grosses évaluations stratégiques portant sur des politiques majeures, notamment des programmes européens.

En revanche, nous travaillons beaucoup avec nos partenaires. Selon la politique évaluée, nous associons les syndicats, des comités d'usagers, les conseils de développement... dès la commande d'évaluation pour laquelle nous établissons ensemble un cadre de référence en fonction d'une demande bien identifiée. Ils participent ensuite au suivi. Par exemple, lors d'une récente évaluation de la politique emploi-formation, la commission de suivi de l'évaluation incluait toutes les parties prenantes : Pôle emploi, Éducation nationale, Insee, centres de ressources, entreprises... C'est forcément utile. En l'occurrence, beaucoup de remarques pertinentes ont émergé et ont été prises en compte. »

« Combiner plusieurs dispositifs »

Pascal DELAFOSSE, chef du service Suivi et Évaluation des politiques régionales, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais

« Le processus classique d'évaluation associe tous les acteurs à l'instance d'évaluation (Région, acteurs, bénéficiaires, citoyens non bénéficiaires...). **Nous utilisons la combinaison de ce processus avec des dispositifs participatifs.** Ainsi, les conférences citoyennes sont des jurys de 15-20 personnes tirées au sort, assez diverses pour exprimer les différents points de vues. On leur pose une ou plusieurs questions sur une politique publique ou une problématique, puis on fait le lien avec une évaluation en cours. C'est assez exigeant et nécessite de l'information, de l'accompagnement. Interroger des profanes se fait selon un protocole précis : constitution du panel ; information/formation en séminaire pour expliquer la politique, ses intentions, ses objectifs, avec l'éclairage de différents experts et des animateurs ; audition publique pour permettre aux participants d'approfondir l'information en voyant d'autres experts ou des élus ; puis délibération et rédaction d'un avis qui est lu publiquement devant élus et citoyens. L'intérêt est d'enrichir les différentes conclusions par un regard différent, décalé. Cela revêt un côté un peu solennel, engageant, et requiert de l'institution une action en aval. Les élus sont très sensibles à cette méthode mais il ne faut pas en abuser.

Il serait intéressant de créer une instance régionale de débat public pour mettre en débat les conclusions d'une évaluation sur des questions la concernant.

Un autre point en cours de travail est **l'articulation entre équipes internes et prestataires.** On a commencé par l'externalisation complète des évaluations. Peu à peu, nous avons acquis des compétences et étoffé l'équipe, nous nous sommes mis à produire des connaissances et à faire nous-mêmes certaines choses, sans aller jusqu'à une évaluation complète là où nous ne serions pas légitimes, eu égard à la complexité de la politique évaluée, par exemple. Mais on peut souvent se compléter : nous recueillons les données et les faisons analyser. Ou bien on confie le recueil des données au prestataire et on les analyse avec lui.

Par ailleurs, nous commençons à nous intéresser à l'auto-évaluation, pour nos partenaires. Nous souhaitons mettre à leur disposition des outils pour analyser leur activité. Cela se rapproche davantage d'une démarche qualité, dans un but de recueil d'informations utiles à la mise en œuvre d'une évaluation. »

en débat

Attention à ne pas s'endormir sur ses lauriers ! Des chercheurs et des praticiens de l'évaluation ouvrent le débat. Et si nous vivions une période de recul de l'évaluation participative ? Comment innover encore ? Comment faire jouer à l'évaluation un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie locale ?

« Une période de recul de l'évaluation participative ? »

Renaud EPSTEIN, sociologue, maître de conférences en sciences politiques à l'université de Nantes, spécialiste des politiques urbaines (politique de la ville, rénovation urbaine, aménagement du territoire) et de l'évaluation des politiques publiques

Va-t-on assez loin dans une évaluation à visée démocratique ?

Au regard de l'ambition affichée au début des années 90 à la suite du rapport Viveret, qui est un manifeste pour une évaluation démocratique, je trouve qu'on est dans une période de net recul en la matière. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 a marqué une reprise en main de l'évaluation par les grands corps d'inspection, tels que la Cour des comptes, et un retour à une approche plus technocratique. Dans le même temps, l'évaluation a été réinvestie par les économistes, ou plutôt les économètres qui jusque-là s'en étaient tenus à l'écart : c'était plutôt une affaire de sociologues. Cela a contribué à rabattre l'évaluation sur une simple question de quantification, centrée sur le rapport coût/efficacité.

Pourquoi ce revirement ?

Il tient d'abord à l'influence grandissante d'une doctrine, le *New Public Management*, qui promeut l'introduction dans la gestion publique d'instruments managériaux issus du secteur privé : indicateurs de performance, benchmarking, audits… Les politiques européennes ont contribué à la diffusion de ces instruments, qui ont imposé une approche plus technocratique de l'évaluation. Mais il faut aussi reconnaître que de nombreuses démarches d'évaluation dites « démocratiques » n'ont pas abouti. Elles ont instauré des scènes de mise en débat des politiques publiques, mais sans toujours parvenir à apporter des réponses claires aux questions posées par leurs commanditaires. D'autant plus que ces évaluations se sont souvent concentrées sur la mise en œuvre des politiques publiques, en laissant de côté la question des effets et de l'impact. À l'inverse, les évaluations technocratiques semblent apporter des réponses claires, une « vérité » mesurée à la décimale près : telle mesure a augmenté de 2.1 % le nombre de créations d'entreprises, les objectifs de telle autre ont été atteints à hauteur de 93 %... Ça plaît parce que ça semble scientifique et qu'il est aisé de communiquer sur des chiffres. Mais ces évaluations ne permettent pas d'expliquer pourquoi les objectifs ont été ou n'ont pas été atteints. Elles n'aident pas à comprendre, à alimenter le débat sur la pertinence et la cohérence d'une politique publique. Elles ouvrent donc peu de perspectives d'amélioration.

Vous parlez d'une tendance nationale, qu'en est-il à l'échelon local ?

Les grandes agglomérations et les Régions disposant d'une expérience et de compétences en matière évaluative ont su résister à cette évolution nationale. Elles font un usage plus raisonné des chiffres, qui sont utilisés avec d'autres types d'informations pour alimenter le débat local. En matière d'évaluation démocratique, Nantes me semble assez exemplaire dans tous les sens du terme. La pratique évaluative nantaise respecte assez précisément les principes énoncés dans la charte de la Société française de l'évaluation, et elle est fréquemment citée comme un modèle, ou du moins comme un exemple, de « bonne pratique » pour l'évaluation locale. De ce fait, elle donne aussi à voir les limites de l'évaluation hexagonale. **À Nantes comme ailleurs, il y a encore d'importantes marges de progrès pour faire de l'évaluation un levier démocratique.** Cela passe notamment par l'association des groupes d'opposition dans le choix des thèmes évalués, par des garanties d'indépendance des évaluateurs, par une publicité systématique des résultats y compris lorsqu'ils ne concluent pas au succès de la politique évaluée, etc. En France, le choix des politiques évaluées et des questions évaluatives relève du bon vouloir des détenteurs du pouvoir. Aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, par exemple, les évaluations peuvent être commandées et pilotées par d'autres instances. Il est courant qu'un budget soit confié à des universitaires, indépendants statutairement et économiquement, pour animer le dispositif d'évaluation. Ici, cela reste très contrôlé.

Le poids de l'expertise dans la décision publique

Maurice BASLÉ, professeur émérite à l'université Rennes 1, membre fondateur et premier président de la société française de l'évaluation des politiques publiques

« L'évaluation cognitive vise à connaître, décrire et mesurer la réalité d'un programme, sa réponse aux besoins, l'atteinte des objectifs. Elle doit associer toutes les parties prenantes.

Il y a une vingtaine d'années, j'enseignais les politiques publiques avec un point de vue d'économiste. Je me suis rendu compte qu'une controverse était en train de s'installer. En 89-90, on allait faire du contrôle de gestion, de l'expertise thématique ou disciplinaire, sans s'intéresser aux valeurs des services rendus par les politiques publiques. Il n'y avait pas d'approche cognitive, chacun dans son coin se mettait à faire en fonction de l'existant. Il faut utiliser le retour de savoir sur les politiques publiques pour les comprendre, mais en se mettant dans une posture d'écoute de nouveaux savoirs : pas seulement ceux des « sachants » habituels mais aussi les savoirs de ceux qui ont à voir avec la politique.

La société française est basée sur l'État de droit, l'application des lois et règlements. Les politiques publiques ont subi une inflation normative. Elles étaient pêchées dans les prescriptions des règlements. Leur évaluation consistait en une vérification de la bonne application des lois. La cohérence en droit importe évidemment, je ne suis pas contre cette approche. Mais chacun avait sa chapelle : sciences politiques ou droit public. Or, les politiques publiques s'adressent à tous, n'appartiennent à aucune personne, à aucune chapelle. Il n'a pas été facile de faire admettre la nécessité d'élargir, de recouper ses sources, de croiser les informations pour aborder les choses de manière transversale avec une approche pluraliste multipliant les retours de savoirs pour en faire la synthèse. La manière de faire cette synthèse renforce le dialogue politique, et engage un processus d'apprentissage collectif des citoyens. En phase délibérative, l'évaluation est un apprentissage qui amène une montée en compétence des parties prenantes. Enfin, elle est pour l'élu une aide dans la prise de décision dans une situation de risque.

Et il y a une vraie demande du public. Les gens en veulent, ils se renseignent avant de venir. Ils sont moins soumis à l'expertise d'en haut, ont envie de savoir ce que valent les services. Ils sont prêts à demander, non pas des comptes, mais la valeur de ce qui est mis en place, la qualité du service public. **À l'échelle d'une métropole, il est urgent de penser que les usagers en savent autant que des experts lointains, hors contexte**. Car le transfert d'expérimentations faites ailleurs n'est pas évident.

On peut construire de grandes valeurs en partant du bas, par les politiques publiques. »

« Innover pour évoluer »

Les démarches d'innovation et de design sont de nouveaux outils pour interroger les politiques publiques.

Pierre HOUSSAIS, directeur de la Prospective et du Dialogue public du Grand Lyon

« Le Grand Lyon pratique l'innovation dans le but de faire plus ou mieux avec moins ou autant de moyens. Nous privilégions une approche prospective qui a chez nous la fonction d'enrichir l'action publique par la prise en compte de données sociétales nouvelles. On associe en effet souvent innovation avec nouvelles technologies. Pour nous, la modernisation passe plutôt par un changement dans la façon de concevoir les politiques publiques. Par un changement de comportement, de manière de voir et de faire plus que par l'utilisation de nouveaux outils.

Nous prônons l'innovation par les usages, en partant plutôt des attentes des personnes et en imaginant comment nous pourrions y répondre. À partir d'études de préfiguration, on commence à développer et on voit ce que ça donne. L'innovation vient souvent par un biais détourné. Il ne faut pas se concentrer sur son cœur de métier, mais être inventif, ouvert. Par exemple, la question de la conciliation des temps nous a amenés à nous pencher sur les transports. Comment accompagner les déplacements dans des zones peu desservies par les transports en commun ? Petit à petit s'est développée l'idée d'inciter au covoiturage et de le faciliter, via un site Internet. On a lancé le site, qui a rencontré le succès et s'est développé. Ce projet a été précédé et accompagné d'informations, d'expérimentations, d'une phase de conviction, de démonstration.

En 2009, à l'occasion des quarante ans du Grand Lyon, nous avons dressé un bilan qui montre que les innovations se font souvent « en cachette », au fil de l'eau. **À chaque fois, il y a prise de risque, il faut y consacrer du temps, mettre un peu d'argent.** Il faut voir comment les bénéficiaires et interlocuteurs s'approprient les choses, à partir d'outils comme les baromètres des services urbains sur la propreté, le nettoiement, l'eau. Dans le domaine de la propreté, on se basait précédemment sur des critères d'objectifs de performance. Le nombre de passages, par exemple. Mais si on demande aux gens quel est leur ressenti, qu'est-ce qui pour eux « fait propre », on s'aperçoit que cette notion diffère selon les quartiers. On peut décider où portera l'effort. Cela nécessite un décalage de regard plus que de posture.

Parfois, c'est un vrai pari : « chiche qu'on le fait ! » L'innovation apporte toujours quelque chose, même si on n'atteint pas l'objectif. On capitalise en analysant ce qui s'est passé, pourquoi ça n'a pas marché. L'enjeu est de pouvoir s'en resservir.

L'innovation, c'est aussi de se rapprocher du terrain. Si on doit refaire un carrefour, c'est un projet conduit de manière transversale avec la voirie, les ingénieurs qui réaliseront les travaux, les usagers. On va sur place, on discute. Ça permet de trouver des solutions auxquelles chacun n'aurait pas pensé dans son coin, d'apporter des petits plus. On apprend, on crée des références.

Nous nous apprêtons à hériter de compétences du Conseil général. Il va falloir produire de nouvelles transversalités, décloisonner ce qui sera, de fait, porteur d'innovations. »

« Adapter à l'action publique les techniques des designers »

Deux témoignages, le Grand Lyon avec l'innovation et la Région Rhône-Alpes avec le design des politiques publiques.

Nadège RIOTTE, responsable de la mission Prospective, Évaluation et Développement durable, Région Rhône-Alpes

« Nous faisons partie, comme Lyon et Saint-Étienne, du réseau baptisé « la 27e Région ». Son objet est d'explorer de nouvelles façons d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit de mobiliser des méthodes issues des sciences humaines, du design de services et de l'innovation sociale. Pour ma part, je n'aime pas tellement utiliser le terme de « design », qui évoque plutôt des objets. On peut le traduire simplement par « conception ». L'idée est d'adapter à l'action publique le processus utilisé par les designers, en commençant par bien comprendre les pratiques de l'utilisateur pour aboutir à un service créé pour améliorer leur vie. Les designers disposent d'outils pour réinterroger les problématiques depuis les usages réels, pour imaginer quels services pourraient y répondre et correspondre. Ce cycle « exploration-co-conception-prototypage-essai citoyen » permet de renouveler l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. L'approche est centrée sur l'utilisateur à toutes les étapes. Dès le lancement de la réflexion sur le choix d'une politique, on décide de l'expérimenter, on réfléchit au suivi et au mode d'évaluation. L'idée est de faire accoucher des objectifs initiaux clairs et mesurables, bornés dans le temps. De se poser les bonnes questions pour choisir les bons objectifs. La phase d'expérimentation montre si la politique est adaptée ou non aux citoyens. On s'aperçoit souvent que l'usage qu'ils font des services n'est pas forcément celui auquel on avait pensé au départ. **Les méthodes du design avec des allers-retours « essai-erreur-retour en arrière » permettent des ajustements fins dans la conception des politiques.** Ils savent aussi traduire de façon claire et illustrée des notions complexes, ce qui facilite la compréhension et la discussion. Enfin, introduire les sciences humaines dans le débat, en convoquant des sociologues ou des ethnologues, apporte un regard différent et intéressant pour mieux comprendre les usages. »

« L'évaluation peut devenir un outil central du contrôle démocratique »

Katia Horber-Papazian, professeur à l'Institut des Hautes Études en administration publique, Lausanne

L'évaluation est-elle autre chose qu'un moyen de moduler les politiques publiques ?

Elle a en effet longtemps été conçue comme un outil d'aide à la décision d'ajustement des politiques publiques pour les responsables politico-administratifs. Mais elle revêt aujourd'hui une nouvelle fonction : alimenter le débat public. Pour qu'il puisse avoir lieu, la société civile doit être suffisamment informée des résultats des évaluations pour pouvoir se positionner en connaissance de cause. De plus, le grand public est aujourd'hui plus et mieux informé, de plus en plus méfiant et critique vis-à-vis de la chose publique, de plus en plus impliqué dans l'action publique via des mouvements sociaux (pétitions, manifestations...) visant à défendre des valeurs, des engagements, des intérêts... Il a globalement un grand désir d'être tenu informé de ce qui concerne l'action publique.

Oui, mais de là à rendre publics les résultats d'une évaluation…

Mais si, les responsables politiques ont compris qu'ils avaient tout intérêt à prendre l'initiative de rendre transparents les résultats de l'évaluation. Ils se donnent ainsi la possibilité de maîtriser la communication, d'expliquer les causes des dysfonctionnements, de rebondir sur les recommandations, de se rapprocher des citoyens. L'évaluation permet de repartir sur de nouvelles bases. Elle suscite la discussion sur la manière de résoudre les problèmes davantage que la critique sur leurs causes. Quand il a lieu, le débat est tourné vers l'avenir plus que vers le passé.

Comment s'y prendre concrètement ?

Pour rendre les résultats d'évaluation accessibles à un plus grand nombre, les mandants recourent actuellement à quatre voies : tenir le rapport à disposition de qui le demande (dans les faits, comme peu de gens ont connaissance de l'existence dudit rapport, il est rarement réclamé) ; mettre le rapport en ligne sur un site Internet, option simple et gratuite, mais qui ne touche pas la part de la population peu familière de ce média ou non informée de l'existence du rapport ; diffuser un communiqué de presse annonçant l'existence du rapport et la possibilité d'y avoir accès auprès de l'administration concernée ou sur Internet ; organiser une conférence de presse, certainement la voie qui permet d'informer le plus grand nombre de l'existence de l'évaluation et de ses conclusions, et de donner aux non-initiés l'envie de les consulter.

Avec quels résultats ?

La couverture médiatique est variable selon le sujet abordé et l'audience du journal. Plus la problématique touche un large public (chômage, assurance maladie) ou peut susciter un débat contradictoire (comparaison des conditions de travail des enseignants de musique dans des écoles de musique et en privé) plus le rapport intéresse la presse. À l'inverse, plus les sujets sont techniques (vitesse de circulation des trams), moins ils sont couverts.

L'audience du journal a également une incidence sur la diffusion des résultats d'évaluation et sur les accents mis dans les articles (questions économiques, questions sociales, dysfonctions administratives et politiques) en fonction des intérêts supposés du lecteur. Un intérêt particulier pour les dysfonctions administratives privilégie d'ailleurs une image négative de l'administration.

Les informations les plus reprises concernent les dysfonctions administratives et politiques (doublons, inefficacité d'une mesure, lenteurs administratives, problèmes de coordination, classe politique incompétente, etc.). **Les éléments positifs mis en évidence par les évaluations ne sont guère repris.** Si bien que le lecteur ne peut jamais avoir une vision complète des résultats d'évaluation pas plus qu'une lecture critique. Les articles se contentent de piocher dans les informations mises en évidence dans les résumés, sans remettre en cause l'analyse, les résultats ou les recommandations. Les journaux ne s'intéressent pas aux recommandations et à leurs éventuelles suites ; ils ont tendance à mettre en évidence les problèmes à résoudre et non les moyens pour y parvenir.

Ni explicative ni exhaustive, l'information par voie de presse ne permet donc pas au public de se faire une idée précise des processus politico-administratifs et de leurs enjeux. Le lecteur est globalement traité comme un consommateur potentiel de prestations ou un spectateur du jeu politico-administratif dont seuls les aspects négatifs lui sont présentés.

Alors, comment communiquer autrement ?

Il est essentiel de penser la communication de l'évaluation dès son lancement, avec l'aval du mandant. Et de déterminer comment on communique en adaptant la stratégie à chaque public cible (exécutif, administration, médias, grand public, etc.). Selon le destinataire, la communication prendra la forme d'un rapport, d'un communiqué, d'un débat public, d'un bulletin tout public, etc. En additionnant bien sûr les supports, le cas échéant. **La mise en place de débats publics et de séminaires à l'issue des évaluations sont certainement les démarches qui sont les plus prometteuses** puisqu'elles permettent non seulement de prendre connaissance des résultats d'évaluation mais également, s'il y a lieu, d'entrer dans un processus d'apprentissage concernant les ajustements proposés.

Par des formations, des sensibilisations, des exemples et des propositions, les évaluateurs doivent favoriser, entre les décideurs et la société civile, un nouveau contrat. Le politique rend ainsi compte de son action en toute transparence et permet au citoyen de lui accorder ou pas sa confiance en toute connaissance de cause. L'évaluation peut devenir un outil central du contrôle démocratique et jouer le rôle de déclencheur du débat public pour, au bout du compte, aider la société civile à débattre de l'action publique et influencer son évolution.

Pour en savoir plus

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

Perret B. *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, coll. « Repères », 2008

Mouterde F., Trosa S. (Dir.), *Les nouvelles frontières de l'évaluation*, L'Harmattan, 2010

Baron G., Matyjasik N. (Dir.), *L'évaluation des politiques publiques. Défi d'une société en tension*, L'Harmattan, 2012

Jacot H., Fouquet A. (Dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 2007

SITE

Le site de la Société Française de l'Évaluation : http://www.sfe-asso.fr/

Faut-il une évaluation de qualité et partagée, ou une évaluation utile à ses commanditaires ?

Michael Quinn PATTON, docteur en sociologie, allie théorie et pratique de l'évaluation des politiques publiques depuis quarante ans. Ancien président de l'Association américaine d'évaluation, il a publié, dès 1978, un ouvrage intitulé *Utilization-Focused Evaluation* (Sage Publications), dont la quatrième édition est sortie en 2008. Il y défend l'impératif d'utilité de l'évaluation, à tout prix.

La conviction, à la fois profonde et pragmatique, exprimée dans l'ouvrage phare de Michael Patton est que les conclusions et les recommandations d'une évaluation doivent avant tout être utiles. Un certain nombre d'exercices évaluatifs se sont en effet avérés, dès les premières analyses sur le sujet dans les années 1970, sans suite, sans évolution visible de la politique publique, ou en tout cas sans que les changements observés soient liés à l'évaluation. Michael Patton attribue cette non-utilisation des évaluations essentiellement aux changements d'orientations politiques (liés à des élections ou à l'évolution du contexte socio-économique), et à l'absence de personnes qui portent les conclusions et préconisations de l'évaluation dans les services.

Pour réduire l'écart entre les résultats d'une évaluation et l'utilisation effective de ces résultats pour améliorer l'action publique, Michael Patton préconise d'anticiper davantage en travaillant étroitement avec les « utilisateurs » (*primary users*) de chaque évaluation, c'est-à-dire ceux qui ont la responsabilité d'appliquer ses recommandations. Le premier travail à réaliser est **d'amener les utilisateurs à préciser l'usage qu'ils comptent faire de l'évaluation.** Elle est souvent commandée pour réduire les incertitudes avant l'action : il importe donc de lister précisément les décisions que les commanditaires ont à prendre, et le moment où elles interviendront, pour construire un dispositif d'évaluation qui accompagne au mieux ces décisions.

Une fois menée cette phase préalable cruciale, il est nécessaire d'impliquer les principaux utilisateurs de l'évaluation dans son processus. L'apprentissage sur une politique publique à l'occasion de son évaluation est au moins aussi important pendant les temps d'échange successifs du processus évaluatif qu'à la lecture du rapport final. **Michael Patton propose donc d'associer les principaux utilisateurs, après une sensibilisation à l'évaluation, à toutes ses étapes :** définition des questions évaluatives, choix des méthodes de collecte, interprétation des données, formalisation de préconisations. Il n'y a pas de finalités, de types de données ou de méthodes d'évaluation préférables à d'autres, dans la mesure où une évaluation centrée sur l'utilisation se base sur ce que les *primary users* veulent faire de l'évaluation. Elle peut ou non mobiliser des bénéficiaires/citoyens en fonction du but recherché, s'appuyer sur des données quantitatives ou qualitatives, durer trois mois ou deux ans, le tout est qu'elle vienne appuyer les décisions à prendre, au bon moment. Il est ainsi préférable de conduire une évaluation rapide, partielle, voire sans le croisement de méthodes et de l'ensemble des points de vue qui garantit sa qualité plutôt que d'engager une évaluation qui est restituée en décalage avec la décision.

L'utilisation des évaluations est un enjeu central des missions d'évaluation créées depuis quelques années dans les collectivités locales. Avec ou sans recours à des prestataires extérieurs pour collecter les informations, ces missions sont chargées de bien clarifier la commande en amont de l'évaluation, et de s'assurer que les conditions de l'examen des recommandations sont en place, en aval. Ces chargés d'évaluation sont ainsi confrontés, à chaque nouveau processus d'évaluation, au dilemme du choix entre qualité de l'évaluation, prise en compte des différents points de vue dans les différentes étapes du processus, et ponctualité de l'évaluation par rapport au moment de la décision.

Évaluer les politiques publiques : enjeu de la gouvernance locale ?

La démarche, pour qui, pour quoi ? ... 2

ENJEUX 4 à 8

Pour l'élu : aide à la décision et débat avec les citoyens, Pascal Bolo ... 5
Pour le service public : interroger le sens pour conduire le changement, Benoist Pavageau ... 6
L'état du débat et des pratiques en France, François Mouterde ... 7
Témoignages d'élus ... 8
« Une aide à la décision et au choix », Élisabeth Lefranc
« Nous avons reconsidéré une profession », Pascal Pras

MÉTHODE 9 à 21

L'évaluation des politiques publiques en quelques dates ... 10
Comment fait-on une évaluation à Nantes et à Nantes Métropole ? Gaëlle Baron et Francine Fenet ... 12
Quand l'évaluation change la vie quotidienne ... 14
Conjuguer les différentes expertises qui interrogent les politiques publiques, Marc Rouzeau ... 16
En pratique ... 17
Quelles sont les étapes d'un processus d'évaluation ? ... 18
La charte de la Société française de l'évaluation ... 20
Disciplines voisines ... 20
Publier les résultats : « On a toujours intérêt à montrer qu'on est à l'écoute », Bernard Perret ... 21

ANALYSE 22 à 29

« Nous avions besoin du retour des usagers », Eric Bouquin ... 23
Accompagner le changement chemin faisant, Karen Burban-Evain ... 24
Répondre à une finalité stratégique, Éric Chevalier ... 25
Enrichir la politique publique, Héloise Éven ... 26
Impulser et accompagner une experimentation, Mauricette Chapalain ... 26
Aiguiller une nouvelle stratégie, Lætitia Degoulange ... 27
« Un levier qui nous a permis de changer notre organisation et nos pratiques », Agnès Marcetteau ... 28
Guider et appuyer l'amélioration du management, Philippe Jeanneau ... 29

EXPERTISE PARTAGÉE 30 à 34

« L'élu doit être associé de façon forte à l'évaluation ? », Isabelle Lechevalier ... 31
« Je ne crois pas qu'on puisse faire une évaluation sans les habitants », Aline Blanc-Tailleur ... 32
« Tenir compte de tous les publics », Hélène Milet ... 32
« Évaluer rapidement des sujets précis », Hélène Clot ... 33
« Associer les acteurs et partenaires est forcément utile », Jean-Pierre Perrin ... 34
« Combiner plusieurs dispositifs », Pascal Delafosse ... 34

EN DÉBAT 35 à 42

« Une période de recul de l'évaluation participative », Renaud Epstein ... 36
Le poids de l'expertise dans la décision publique, Maurice Baslé ... 37
« Innover pour évoluer », Pierre Houssais ... 38
« Adapter à l'action publique les techniques des designers », Nadège Riotte ... 39
« L'évaluation peut devenir un outil central du contrôle démocratique », Katia Horber-Papazian ... 40
Faut-il une évaluation de qualité et partagée, ou une évaluation utile à ses commanditaires ? Michael Quinn Patton ... 42

Pour en savoir plus ... 41
+ d'Infos ... 44

D'INFOS

Télécharger le document
- www.nantes-metropole.fr/communauté urbaine/dialogue citoyen
- www.nantes.fr/dialogue citoyen/mise en débat des politiques publiques

Consulter la collection des Cahiers « Connaissances sur » et Cahiers de l'évaluation des politiques publiques éditée par le pôle Politiques publiques et prospective de la Ville de Nantes sur
nantes.fr / A Vous Nantes / dialogue citoyen

S'abonner aux Cahiers :
cahiersconnaissancesvilledenantes@mairie-nantes.fr
cahiersevaluationvilledenantes@mairie-nantes.fr

Contact : pôle Politiques publiques et prospective Ville de Nantes

Mission Évaluation des politiques publiques Ville de Nantes
2, rue de l'Hôtel de Ville
44 094 Nantes cedex
Tél. 02 40 41 97 10

Mission Évaluation des politiques publiques Nantes Métropole
2, Cours du Champ de Mars
44923 Nantes Cedex 9
Tél. 02 40 99 49 69

LES CAHIERS « CONNAISSANCES SUR » ont pour objet de mettre à profit la connaissance capitalisée autour d'une question ayant fait l'objet d'une expertise approfondie à la Ville de Nantes ou à la métropole en lien notamment avec une démarche d'évaluation ou de dialogue citoyen. Ces cahiers exposent la diversité des points de vue et font état de la réflexion sur des questions qui croisent politiques publiques municipales et métropolitaines et sujets de société. Cette connaissance est mise à disposition des acteurs du territoire, des citoyens et de la société civile dans son ensemble et à vocation à animer le débat public.

Directeur de la publication : Pascal Bolo

Co-directrices de la publication : Gaëlle Baron et Francine Fenet

Rédaction : Pascale Wester, journaliste

Ont participé à ce numéro : Jeanne Sotter, Audrey Daniel, Driss Saïd, Catherine Veyrat-Durebex

Coordination : Nathalie Giraudon et Christine Alaimi, pôle Politiques publiques et prospective Ville de Nantes

Mise en page : Vu par…

Impression : Hauts de Vilaine

Diffusion : 1700 exemplaires