

L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 20018-R



- Juin 2020 -



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 20018-R

L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales

Établi par

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration

Xavier GIGUET
Inspecteur de l'administration

avec le concours de Nicolas YAHYAOUI, stagiaire auprès de l'inspection générale de l'administration

- Juin 2020 -

SYNTHESE

La mise en œuvre de beaucoup de politiques publiques associe aujourd'hui l'État et les collectivités territoriales selon des modalités de plus en plus imbriquées qui rendent difficile l'identification de compétences exclusives voire même de « blocs de compétences ». La multiplication des contrats de toute nature entre le niveau national et les échelons locaux caractérise cette complexification de l'action publique.

Or, ces politiques partenariales, pourtant au cœur de l'action publique, apparaissent encore comme le parent pauvre de l'évaluation. L'État, historiquement, mobilise des moyens significatifs pour évaluer ses politiques, de même que bon nombre de grandes collectivités territoriales se sont attachées, plus récemment, à structurer l'évaluation des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi. Mais si chaque acteur intervient dans son domaine de compétence propre, la pratique d'une évaluation partagée entre, d'une part, l'État et, d'autre part, les collectivités apparaît, en creux, comme un manque tant au niveau national que territorial. Nombre des interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent même que la situation s'est dégradée au cours des dernières années pour des raisons que les réorganisations récentes tant des conseils régionaux, que des services déconcentrés de l'État ne suffisent pas à expliquer.

Le développement de l'évaluation des politiques partagées renvoie à un triple enjeu :

- *un enjeu d'efficience* : l'évaluation des politiques initiées par l'État au niveau national et dont l'effectivité est liée à leur déclinaison territoriale a pour vocation première de s'assurer que les acteurs locaux sont en capacité d'accompagner des réformes dont la réussite dépend largement de leur mobilisation (par exemple, la semaine de 4,5 jours à l'école, le plan pauvreté, la lutte contre le chômage...).
- *un enjeu de gouvernance* : l'évaluation des politiques décentralisées sera d'autant plus légitime qu'elle ne résultera pas d'une initiative unilatérale de l'État mais associera étroitement les collectivités territoriales considérées comme acteur et pas seulement objet de la démarche, évolution incontournable dans un contexte marqué par une mise en œuvre de plus en plus différenciée de l'action publique sur les territoires. Construire ensemble les éléments qui permettront d'objectiver les données qui serviront de base à l'évaluation, c'est déjà créer les conditions d'un dialogue confiant entre l'État et les collectivités territoriales.
- *un enjeu démocratique* : évaluer ensemble une politique impliquant différents partenaires sur un territoire, c'est permettre aux citoyens qui ont du mal à identifier les responsabilités de chacun d'appréhender les effets de l'action publique locale de façon globale et concrète.

Le présent rapport est organisé autour de trois questions qui en structurent le contenu.

1) Quels sont les facteurs qui sont de nature à favoriser le développement des évaluations de politiques partagées ?

Un certain nombre d'obligations d'évaluation de politiques ou de dispositifs sont prévues par la loi soit ex ante (études d'impact des projets d'origine législative ou réglementaire), soit ex post (fonds européens, politique de la ville, expérimentations, bilan de certaines réformes...). La contrainte, si elle peut avoir des effets positifs comme l'acculturation aux logiques d'évaluation, n'est pas sans générer des ambiguïtés : le suivi de ces obligations est très inégal, les exercices menés peuvent apparaître formels et relever davantage de la justification des actions financées que d'une véritable démarche d'évaluation, les collectivités territoriales ne sont pas systématiquement associées à l'évaluation des dispositifs qui les concernent. S'il

importe de créer les conditions d'une meilleure effectivité des obligations existantes, une multiplication de ces dernières ne constitue pas la meilleure façon de mieux structurer l'évaluation des politiques publiques.

En revanche, une approche plus partenariale est privilégiée. Elle repose sur la définition de programmes d'évaluation des politiques publiques dans des instances associant l'État et les collectivités territoriales au niveau national (dans le cadre de la conférence nationale des territoires) ou local (via les conférences territoriales de l'action publique) et l'intégration, dès leur négociation, de dispositifs d'évaluation dans les contrats les plus structurants, les conventions territoriales d'exercice des compétences et les expérimentations. Il ne s'agit, toutefois, pas seulement d'évaluer davantage, mais aussi de mieux évaluer.

2) Comment garantir le caractère partenarial de l'évaluation des politiques partagées ?

Mener des évaluations partagées implique de se doter d'outils communs pour observer le contexte et les résultats de l'action publique puis pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de la démarche.

Il importe, d'abord, de restaurer des systèmes d'observation territoriale et de construire « un bien commun statistique » entre l'État et les collectivités territoriales. À cet égard, le confortement de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale ainsi que la mise en place sur les territoires d'outils d'observation partagés constituent d'indispensables préalables. La création récente de l'ANCT et son organisation dans les territoires doit aussi pouvoir utilement y contribuer.

La formalisation d'éléments de méthode communs est également indispensable à la mise en place d'une évaluation partagée. Les évaluations dont les référentiels ne sont pas co-construits et sont imposés de l'extérieur sont subies plus que portées par les intéressés. Il s'agira d'élaborer des références et une méthodologie communes (définition du périmètre des politiques qui seront évaluées, critères retenus, identification des acteurs à associer, principes méthodologiques...) qui permettront de prendre en compte les enjeux et contraintes de chaque acteur.

Ce cadrage préalable ne peut résulter de la seule initiative de l'État. Il doit être élaboré conjointement avec l'ensemble des acteurs qui seront impliqués et fixer les principes qui vont garantir le caractère partagé de la démarche : recentrage sur les politiques publiques et les projets, approche quantitative et qualitative, définition concertée des périmètres pertinents, modalités d'association de l'État, des collectivités mais aussi le cas échéant des citoyens et des autres acteurs au suivi et à la mise en œuvre de chaque étape de l'évaluation. Pour évaluer plus et mieux, il importe, enfin, que les partenaires concernés aient à la fois la conviction que cette démarche est utile et disposent des moyens de la concrétiser.

3) Quelles sont les ressources disponibles tant au niveau national que territorial pour évaluer les politiques partagées ?

La mise en place d'un dispositif d'évaluation partagée implique que soient mieux identifiées et sollicitées les expertises disponibles tant au niveau national, que sur les territoires. Or, sur ce point on constate un décalage important entre, d'une part, le niveau national, où les ressources de l'État pour évaluer les politiques publiques sont significatives (avec notamment ses inspections générales) tandis que celles mobilisables par les associations représentant les collectivités sont limitées, et d'autre part le niveau territorial, où le paysage est plus émietté entre des grandes collectivités qui ont souvent développé des ressources dans ce domaine, des collectivités plus petites souvent moins sensibilisées à ces problématiques et ne disposant pas des moyens nécessaires et des services déconcentrés de l'État de moins en moins outillés sur ce sujet.

Consolider l'évaluation des politiques partagées implique d'abord de convaincre les parties prenantes de l'intérêt de cette démarche et d'imaginer des solutions innovantes pour associer les représentants des collectivités à toutes les étapes du processus. Au niveau national, les lettres de mission pourraient être cosignées par les ministres et présidents des associations concernées, des comités de pilotage conjoints seraient mis en place, et des équipes opérationnelles seraient constituées intégrant, au-delà des inspections générales, des agents des services « évaluation » des collectivités. Sur les territoires, une équipe projet en charge de l'évaluation pourrait être constituée au sein des services déconcentrés de l'État tandis que le conseil régional se verrait confier un rôle d'ensemblier en matière d'évaluation favorisant l'identification de l'ensemble des ressources disponibles sur le territoire (dans les autres collectivités mais aussi les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, les universités ou les prestataires privés) et leur mutualisation au bénéfice de l'ensemble du territoire régional.

Le recours aux chambres régionales des comptes pourrait être sollicité.

Enfin, il appartiendra aux acteurs de promouvoir une approche partagée de la professionnalisation de la fonction d'évaluation. Des progrès peuvent être réalisés dans le champ de la formation, initiale comme continue, en organisant par exemple des sessions communes entre cadres de l'État et des collectivités. Les réseaux professionnels représentent, en outre, un cadre qui favorise l'échange des pratiques et les réflexions sur l'organisation du métier. Ils devront être soutenus en ce sens.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Bâtir le cadre méthodologique permettant la mise en œuvre d'évaluations partagées de politiques publiques en incitant les partenaires à mieux expliciter objectifs, cadre et attendus des obligations d'évaluation. Dans ce cadre, inviter l'État à harmoniser le cadre et le contenu des informations sollicitées des collectivités territoriales au titre des évaluations nationales. 19
- Recommandation n°2 : Définir en lien avec les associations d'élus les modalités les plus adaptées d'un processus d'évaluation partagée dans le cadre de la réalisation des études et fiches d'impact préalables à de nouveaux textes législatifs ou réglementaires.... 22
- Recommandation n°3 : Mettre en place un suivi des évaluations ex post prévues par la loi. 23
- Recommandation n°4 : Prévoir dans chaque contrat signé entre l'État et les collectivités un dispositif spécifique consacré à l'évaluation. Ne solder, proroger ou renouveler un contrat qu'après réalisation de son évaluation. 24
- Recommandation n°5 : S'assurer que toute expérimentation donne lieu à une évaluation. Subordonner l'abandon ou la pérennisation de l'expérimentation à la remise du rapport d'évaluation..... 26
- Recommandation n°6 : Arrêter, dans le cadre de la conférence nationale des territoires, un programme d'évaluation des politiques partagées en associant pleinement les associations d'élus. 29
- Recommandation n°7 : S'appuyer sur les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) afin d'élaborer des programmes territorialisés d'évaluations partagées. Adosser aux CTAP un conseil scientifique de l'évaluation qui rassemblerait les expertises disponibles dans ce domaine et assurerait le suivi de la démarche. Présenter devant les CTAP les rapports d'évaluation concernant les politiques partagées. . 30
- Recommandation n°8 : Encourager une démarche d'évaluation partagée à l'occasion de chaque projet territorial. 30
- Recommandation n°9 : Mobiliser l'observatoire des finances et de la gestion publique locales afin de recenser, pour chaque politique publique, les données territoriales nécessaires à l'évaluation de celle-ci et veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'une remontée effective..... 33
- Recommandation n°10 : Bâtir au niveau territorial des outils d'observation partagés consolidés en s'appuyant sur les dispositifs déjà existants. 33
- Recommandation n°11 : Transformer l'observatoire des finances et de la gestion publique locales en observatoire des politiques territoriales et renforcer en conséquence ses moyens. Lui confier la coordination de l'élaboration du référentiel national d'évaluation des politiques partagées. 35
- Recommandation n°12 : Confier à chaque CTAP l'élaboration d'une charte de l'évaluation partagée qui préciserait les modalités de la déclinaison opérationnelle du référentiel national sur le territoire. 35
- Recommandation n°13 : Fixer les principes garantissant le caractère partagé de la démarche : une évaluation globale, centrée sur les politiques publiques et les projets, s'appuyant sur une approche qualitative et quantitative, dans laquelle services de l'État comme des collectivités s'impliqueront fortement. 37

- Recommandation n°14 : S'appuyer sur les évaluations partagées pour encourager une association étroite des citoyens et promouvoir une publication adéquate des rapports réalisés..... 37
- Recommandation n°15 : Valoriser les travaux d'évaluation en recensant les rapports réalisés, en mettant en place une démarche de suivi des évaluations décidées et en inscrivant les résultats des évaluations dans le processus de décision. 40
- Recommandation n°16 : Inviter à la signature conjointe des lettres de mission puis distinguer, lors de la mise en œuvre des évaluations, un niveau politique associant les autorités signataires autour d'un comité de pilotage et un niveau technique se traduisant par la mise en place d'une équipe opérationnelle associant, chaque fois que possible, aux inspections générales de l'État, des représentants des collectivités.
44
- Recommandation n°17 : Favoriser au niveau régional les mutualisations au profit des collectivités n'ayant pas d'expertise en matière d'évaluation mais souhaitant développer cette pratique. 46
- Recommandation n°18 : Mieux s'appuyer sur les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux ainsi que sur les ressources disponibles dans les universités. 48
- Recommandation n°19 : Effectuer un recensement systématique et régulier des services et travaux d'évaluation afin de constituer un vivier susceptible d'être mobilisé pour participer aux évaluations mises en place au niveau territorial. 49
- Recommandation n°20 : Renforcer la prise en compte des enjeux de l'évaluation dans le cadre de la formation initiale et continue des cadres de la fonction publique. Mieux sensibiliser les élus à cette problématique. 52
- Recommandation n°21 : Conforter le rôle des réseaux d'évaluateurs afin d'encourager les partages d'expérience et la diffusion des bonnes pratiques. 53

SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	15
1 Mieux structurer le processus d'évaluation des politiques partagées.....	17
1.1 Expliciter objectifs, cadre et attendus des obligations d'évaluation d'ores et déjà prévues par la loi 17	
1.1.1 <i>L'évaluation, un maillon perfectible du suivi des fonds européens.....</i>	<i>17</i>
1.1.2 <i>Une territorialisation de l'évaluation des contrats de ville qui rend complexe la consolidation des données recueillies au niveau national.....</i>	<i>18</i>
1.1.3 <i>Des obligations d'évaluation de dispositifs et de schémas très hétérogènes.....</i>	<i>18</i>
1.2 Préciser l'impact sur les collectivités territoriales des nouveaux textes législatifs et réglementaires 19	
1.2.1 <i>Les études d'impact des projets d'origine législative ou réglementaire n'associent pas suffisamment les collectivités territoriales</i>	<i>20</i>
1.2.2 <i>Les évaluations ex-post prévues par la loi ne renvoient pas toujours aux textes ayant l'impact le plus fort sur les collectivités et ne font pas l'objet d'un véritable suivi</i>	<i>22</i>
1.3 Développer l'évaluation des contrats de territoires.....	23
1.4 Systématiser l'évaluation des expérimentations	24
1.4.1 <i>Une obligation d'évaluation qui ne concerne pas l'ensemble des dispositifs</i>	<i>25</i>
1.4.2 <i>L'évaluation, un volet peu activé des expérimentations.....</i>	<i>25</i>
1.5 Définir des programmes d'évaluation des politiques partagées	26
1.5.1 <i>Au niveau national, des travaux d'évaluation qui renvoient à des approches différenciées selon chaque institution.....</i>	<i>26</i>
1.5.2 <i>Au niveau territorial, les politiques partagées constituent souvent le parent pauvre des démarches d'évaluation.....</i>	<i>27</i>
1.5.3 <i>Mettre en place un programme national d'évaluation des politiques partagées</i>	<i>28</i>
1.5.4 <i>Développer l'évaluation des projets au niveau territorial.....</i>	<i>29</i>
2 Fixer de façon concertée les principes et outils méthodologiques qui doivent guider l'évaluation partagée.....	31
2.1 Un préalable : renforcer le système d'observation territoriale.....	31
2.1.1 <i>L'insuffisance et l'hétérogénéité des données territoriales disponibles</i>	<i>31</i>
2.1.2 <i>L'observatoire des finances et de la gestion publique locale : un outil de partage de données qui s'affirme progressivement</i>	<i>32</i>
2.1.3 <i>Mettre en place, sur les territoires, des outils d'observation partagés</i>	<i>33</i>
2.2 Définir des référentiels partagés en matière d'évaluation	33
2.2.1 <i>Des approches et méthodes d'évaluation qui ne font pas système.....</i>	<i>34</i>

2.2.2	<i>Au niveau national : transformer l'observatoire des finances et de la gestion publique locales en observatoire des politiques territoriales et lui confier la coordination de l'élaboration du référentiel national d'évaluation des politiques partagées</i>	34
2.2.3	<i>Au niveau régional, confier à chaque conférence territoriale de l'action publique l'élaboration d'une charte de l'évaluation partagée</i>	35
2.3	Préciser les principes garantissant le caractère partagé de la démarche.....	35
2.3.1	<i>L'évaluation devra être globale</i>	35
2.3.2	<i>L'évaluation devra se recentrer sur les politiques publiques et sur les projets</i>	35
2.3.3	<i>L'identification du territoire pertinent d'évaluation devra fait l'objet d'une réflexion spécifique</i>	36
2.3.4	<i>La méthodologie d'évaluation retenue devra mobiliser à la fois une approche quantitative et une approche qualitative</i>	36
2.3.5	<i>Les collectivités doivent être fortement impliquées dans le suivi voire la mise en œuvre de l'évaluation</i>	36
2.3.6	<i>Les citoyens pourront être étroitement associés aux démarches d'évaluation</i>	36
2.3.7	<i>Les rapports feront l'objet d'une publication selon des modalités différenciées.....</i>	37
2.4	Améliorer le suivi et la valorisation des travaux d'évaluation réalisés	37
2.4.1	<i>Mettre en place un véritable suivi des démarches d'évaluation.....</i>	38
2.4.2	<i>Recenser l'ensemble des rapports d'évaluation réalisés par les collectivités territoriales</i>	38
2.4.3	<i>Rendre accessible les travaux réalisés</i>	39
2.4.4	<i>Inscrire l'évaluation dans le processus de décision</i>	39
3	Consolider les ressources disponibles	41
3.1	Améliorer la cohérence et l'équilibre des ressources mobilisables au niveau national.....	41
3.1.1	<i>Des ressources de l'État significatives fortement polarisées autour des inspections générales</i>	41
3.1.2	<i>L'implication des associations d'élus dans les démarches d'évaluation initiées au niveau national s'avère complexe</i>	42
3.2	Renforcer les expertises disponibles sur les territoires	44
3.2.1	<i>Structurer au sein de l'État, une équipe projet en charge du suivi des démarches d'évaluation</i>	44
3.2.2	<i>Mieux identifier les ressources disponibles dans les grandes collectivités et favoriser les mutualisations au niveau régional.....</i>	45
3.2.3	<i>Rechercher les modalités qui permettront aux acteurs économiques, sociaux et environnementaux régionaux de mieux contribuer à l'évaluation des politiques territoriales</i>	46
3.2.4	<i>Mieux mobiliser le potentiel des universités.....</i>	47
3.2.5	<i>Prendre en compte le caractère dynamique mais restreint du marché des prestataires privés</i>	48
3.3	Promouvoir une approche partagée de la professionnalisation à la fonction d'évaluation.....	48
3.3.1	<i>Identifier pour mieux partager l'ingénierie territoriale de l'évaluation.....</i>	48
3.3.2	<i>Organiser des formations communes à destination des cadres de la fonction publique de l'État et des responsables des collectivités territoriales</i>	49
3.3.3	<i>Soutenir des lieux d'échanges de réflexions et de pratiques</i>	52
	Conclusion	55

Annexes.....	57
Annexe n° 1 : Lettre de mission	59
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	61
Annexe n° 3 : Bibliographie.....	65
Annexe n° 4 : L'évaluation des politiques partagées – définitions et caractéristiques	67
Annexe n° 5 : L'échec de la mise en œuvre en 2004 d'un dispositif général institutionnalisé d'évaluation des politiques locales	69
Annexe n° 6 : L'évaluation de l'utilisation des fonds européens.....	71
Annexe n° 7 : L'évaluation des contrats de ville	73
Annexe n° 8 : Des contrats entre l'État et les collectivités territoriales qui font peu de place à l'évaluation.....	75
Annexe n° 9 : L'évaluation des expérimentations	81
Annexe n° 10 : L'évaluation des politiques décentralisées par la Cour des comptes.....	85
Annexe n° 11 : Les revues de dépenses réalisées par les inspections générales : une démarche interrompue	87
Annexe n° 12 : L'évolution de la prise en compte de l'évaluation dans les collectivités territoriales.....	89
Annexe n° 13 : L'association des citoyens à l'évaluation des politiques publiques.....	95
Annexe n° 14 : La mutualisation des ressources d'évaluation au niveau territorial : l'expérience du réseau REV/MED	101
Annexe n° 15 : L'évaluation dans la formation initiale des écoles de la haute fonction publique.....	103

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 24 janvier 2020, la ministre de la cohésion des territoires a demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) d'analyser et recenser les expertises disponibles dans les champs de l'observation et de l'analyse territoriale, du conseil et de l'appui aux services, de l'audit des procédures, du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques locales. Ces différentes problématiques ont pour point commun de participer à l'analyse et au pilotage de l'action publique locale.

Le contexte de crise sanitaire dans lequel s'est déroulée cette mission n'a pas permis d'investiguer de façon homogène l'ensemble de ces dispositifs et de se déplacer sur les territoires qui devaient faire l'objet d'un regard particulier. Aussi, la mission a décidé de séquencer ses travaux et de consacrer le premier volet de ses analyses à l'évaluation des politiques publiques locales. Elle a choisi d'aborder ce sujet sous un angle qui lui paraît éclairer utilement l'évolution des enjeux de l'action publique locale, celui de l'évaluation des politiques partagées.

La mise en œuvre de la plupart des politiques publiques associe aujourd'hui l'État et les collectivités territoriales selon des modalités de plus en plus imbriquées qui rendent difficile l'identification de compétences exclusives voire même de « blocs de compétences ».

Or, prévaut le sentiment que ces politiques partenariales, pourtant au cœur de l'action publique, sont encore le parent pauvre de l'évaluation. Le président du Sénat, Gérard Larcher, soulignait en février 2020 dans un colloque du Conseil d'État sur l'évaluation des politiques publiques : « *De nombreuses politiques partagées entre État et collectivités, comme le champ social, l'emploi ou l'aménagement, sont des angles morts de l'évaluation des politiques publiques* ». Comme l'indiquait alors le président du Sénat, l'État sait évaluer ses politiques, de même que bon nombre de collectivités territoriales se sont attachées à structurer l'évaluation des responsabilités et outils qui leur ont été confiés par la loi. Mais si chaque acteur intervient dans son domaine de compétence propre, la pratique d'une évaluation commune et plus encore partagée entre, d'une part, l'État et, d'autre part, les collectivités apparaît, en creux, comme un manque.

L'objectivation de ce débat implique, au préalable, que la notion de politique partagée soit clairement explicitée. On entendra, par là, dans le présent rapport, l'ensemble des politiques et dispositifs dont la mise en œuvre implique la mobilisation concertée de l'État et des collectivités territoriales.¹

Seront donc intégrées dans cette approche dédiée au binôme État-collectivité : les politiques initiées par l'État au niveau national dont la concrétisation n'est possible que grâce à la participation des collectivités territoriales, les politiques dont le pilotage a été transféré aux collectivités territoriales chargées de coordonner l'intervention de plusieurs acteurs publics locaux dont les services déconcentrés de l'État et les projets territoriaux cofinancés par l'État et les collectivités. Les initiatives prises par les collectivités pour évaluer la mise en œuvre des compétences qui leur sont propres (ex : restauration scolaire) sont de la responsabilité exclusive des exécutifs locaux et ne nous intéresseront qu'en tant qu'elles sont de nature à favoriser la consolidation des expertises nécessaires à des évaluations de politiques partagées.

L'évaluation sera, par ailleurs, entendue ici dans un sens large, de nature plus politique que technique, qui recouvre les démarches qui ont pour objet d'interroger la pertinence des politiques publiques au regard des besoins identifiés, l'adéquation des moyens mobilisés aux objectifs fixés et leur impact effectif sur le territoire et les usagers.

¹ On se gardera toutefois d'oublier que sont aussi parties prenantes de l'action publique les partenaires sociaux (logement, emploi, formation professionnelle...), des opérateurs publics et des organismes privés (agences, entreprises, associations, mutuelles,...).

Ces démarches sont, en outre, mises en œuvre sur la base de principes méthodologiques (impartialité dans la conduite du processus, transparence dans la présentation de ses résultats...) qui la distinguent clairement du contrôle, de l'audit ou des études (*cf annexe n°4 : L'évaluation des politiques partagées – définitions et caractéristiques*).

L'évaluation des politiques partagées renvoie à des enjeux spécifiques :

- L'évaluation des politiques initiées par l'État au niveau national et dont l'effectivité est liée à leur déclinaison territoriale a pour vocation première de s'assurer que les acteurs locaux sont en capacité d'accompagner des réformes dont la réussite dépend largement de leur mobilisation (par exemple : semaine de 4,5 jours à l'école, plan pauvreté, lutte contre le chômage...).
- L'évaluation des politiques décentralisées dont le pilotage a été confié à certaines collectivités dans le cadre de chefs de filat a pour objet d'apprécier leur capacité à organiser l'intervention de l'ensemble des acteurs qui y concourent, notamment les services déconcentrés et opérateurs de l'État. On est dans une démarche qui veut accompagner et suivre l'impact du processus de décentralisation.
- L'évaluation des politiques et dispositifs locaux se situe dans une approche ascendante qui part des initiatives du territoire qui associent l'État et les collectivités territoriales sur une base égalitaire et, souvent, contractuelle ; sont concernés, en l'espèce l'exercice des compétences partagées (culture, sport, tourisme...) ainsi que le cofinancement de projets de développement local. L'évaluation vise, en l'espèce, à promouvoir une approche globale, cohérente et concrète de l'impact de l'action publique sur un territoire.

Dans ces trois cas, le territoire apparaît comme le lieu où se retrouvent l'État et les collectivités pour initier ou/et mettre en œuvre des politiques publiques.

Pour mener à bien ses travaux, la mission s'est appuyée sur un certain nombre d'entretiens organisés au niveau national : direction générale des collectivités locales (DGCL), agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), société française de l'évaluation (SFE), secrétariat général du gouvernement (SGG), etc. À défaut d'avoir pu se déplacer dans différentes régions, elle a organisé des échanges avec un certain nombre de responsables de collectivités grâce au concours de l'association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE) et de Régions de France qui ont fortement mobilisé leur réseau à cet effet. Elle a suivi avec attention le cycle d'études organisé par le Conseil d'État sur « l'évaluation des politiques publiques », qui doit donner lieu à un rapport de la section du rapport et des études. Elle a enfin utilisé l'ensemble des rapports réalisés sur l'évaluation des politiques publiques et valorisé les ressources propres de l'IGA (rapports, entretiens avec collègues) qui dispose, dans ce domaine, d'une expérience ancienne.

Le présent rapport pose donc la question des modalités d'une meilleure association des collectivités territoriales à l'évaluation des politiques publiques (quels moteurs, quel cadre, quelles ressources ?) et s'attache à y répondre par trois recommandations qui structurent et guident l'analyse :

- mieux structurer le processus d'évaluation des politiques partagées ;
- fixer de façon concertée les principes et outils méthodologiques qui doivent guider l'évaluation partagée ;
- consolider les ressources disponibles.

1 MIEUX STRUCTURER LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PARTAGÉES

Il n'existe pas, aujourd'hui, de dispositif général institutionnalisé d'évaluation des politiques locales. Si le projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui sera in fine voté et promulgué le 13 août 2004, prévoyait, dans sa rédaction initiale, d'inclure dans le code général des collectivités territoriales un article en ce sens (« Art. L. 1111-8. *Les politiques publiques conduites à l'échelon local par l'État et les collectivités territoriales font l'objet d'évaluations périodiques à l'initiative soit de l'État soit de chaque collectivité territoriale, sans préjudice de l'exercice des contrôles incombant à l'État. Les résultats de ces évaluations sont rendus publics* »), cette perspective ne s'est pas concrétisée suite au débat parlementaire (**cf annexe n°5 : L'échec de la mise en œuvre d'un dispositif général institutionnalisé d'évaluation des politiques locales**).

L'Assemblée nationale et le Sénat, auxquels la révision constitutionnelle de 2008 a confié à travers l'article 24 de la Constitution la mission d'évaluer les politiques publiques, se sont organisés à cet effet mais réfléchissent encore à la meilleure façon de prendre en compte les spécificités de l'évaluation des politiques décentralisées.

De fait, l'évaluation des politiques publiques partagées ne fait pas l'objet d'une démarche organisée et cohérente prenant en compte, tant au niveau national que territorial, les évaluations obligatoires prévues par la loi, mais aussi celles qui résultent d'un engagement volontaire, les démarches liées à l'adoption de nouveaux textes (lois, règlements, contrats), comme celles réinterrogeant les actions déjà mises en œuvre.

A cet effet, il est proposé structurer le processus d'évaluation des politiques partagées autour de cinq objectifs.

1.1 Expliciter objectifs, cadre et attendus des obligations d'évaluation d'ores et déjà prévues par la loi

L'État et les collectivités sont astreints à un certain nombre d'obligations d'évaluation dont les conditions de mise en œuvre ne garantissent toutefois pas l'effectivité, comme le soulignent les exemples ci-dessous concernant les fonds européens, la politique de la ville et les dispositions particulières régissant un certain nombre d'outils partenariaux (contrats, schémas, etc).

1.1.1 L'évaluation, un maillon perfectible du suivi des fonds européens

Le règlement n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, qui porte sur les dispositions communes relatives aux fonds européens, intègre pleinement la dimension de l'évaluation de l'utilisation de ces fonds. Le cadre est ambitieux : des évaluations sont prévues aux différentes étapes du programme, soit ex-ante, in-itinere et ex-post. Par ailleurs, des garanties d'indépendance de l'opérateur sont explicitées. Enfin, il est prévu une publicité systématique des résultats.

Si plusieurs rapports² ont toutefois reconnu la qualité du contrôle interne, structuré au niveau national à travers la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), ils ont également déploré le manque d'ambition du dispositif d'évaluation ex ante comme ex post de l'effet des fonds européens sur les territoires : indicateurs trop nombreux et parfois, s'agissant notamment du FEDER, mal renseignés, pilotage par la performance absent, attention insuffisante aux résultats concrets des actions financées sur les territoires, processus souvent déconnecté de l'évaluation des politiques régionales (**cf annexe n°6 : L'évaluation de l'utilisation des fonds européens**).

² Rapport public annuel de la Cour des Comptes pour 2015 ; rapport d'information de la sénatrice Colette Mélot sur la « sous-utilisation des fonds européens » (2019).

1.1.2 Une territorialisation de l'évaluation des contrats de ville qui rend complexe la consolidation des données recueillies au niveau national

La loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Lamy », a prévu que « *les contrats de ville fixent [...] les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville, les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus, [...] des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale* ».

L'évaluation de ces contrats se caractérise par une double approche : une démarche territoriale, d'une part, qui veut responsabiliser l'échelon local dans la mise en œuvre d'outils permettant de vérifier l'adéquation des contrats aux enjeux spécifiques du territoire, et une démarche nationale, d'autre part, assise sur la consolidation de ces résultats et visant à apprécier l'efficacité ainsi que la pertinence du dispositif lui-même au regard des objectifs fixés par la loi. C'est l'articulation entre ces deux logiques qui constitue la principale difficulté d'évaluation des contrats de ville (**cf annexe n°7 : L'évaluation des contrats de ville**).

Un rapport sénatorial de 2017 relève ainsi que, si certaines collectivités se sont pleinement impliquées dans la voie de l'évaluation des contrats de villes, les indicateurs de « reporting » demandés s'inscrivent dans des calendriers souvent incompatibles avec leurs contraintes³, tandis que l'harmonisation au niveau national des données recueillies est malaisée et la réalité des moyens d'ingénierie dont celles-ci disposent pour évaluer les contrats de ville insuffisamment prise en compte.

À ce jour, l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) n'a pas de visibilité précise sur l'état d'avancement des 435 contrats de ville mis en place dans le cadre de l'évaluation locale de la politique de la ville, tant ces dispositifs sont hétérogènes.

1.1.3 Des obligations d'évaluation de dispositifs et de schémas très hétérogènes

Les obligations d'évaluation de certains dispositifs ou schémas territoriaux sont très hétérogènes et ne concernent pas l'ensemble des documents de cadrage ou des contrats prévus par la loi.

S'agissant des nombreux schémas régionaux et départementaux permettant de concrétiser une fonction de chef de file de certaines politiques publiques (économie-formation et aménagement du territoire pour les régions, solidarités sociales et territoriales pour les départements), les obligations d'évaluation ne sont pas systématiques. L'évaluation des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a, toutefois, fait l'objet d'une attention particulière du fait de son caractère très structurant. L'article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, prévoit ainsi que ce schéma fait l'objet d'un bilan à mi-parcours présenté à l'assemblée délibérante par le président du conseil régional. L'article 1 du décret n° 2016-1071 du 3 août 2016 relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires codifie l'obligation de mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation du schéma. Si les collectivités territoriales sont invitées à faire remonter des informations destinées à permettre ensuite à l'État de réaliser des rapports d'évaluation prévus par des dispositions nationales ou communautaires⁴, la consolidation des données s'avère toutefois complexe, faute de définition d'un cadre préalable.

³ Rapport d'information n°662 (2016-2017) de Mmes Guillemot et Létard, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 juillet 2017, « Politique de la ville : une réforme bien engagée mais fragilisée par un manque de moyens ».

⁴ Article L 4251-8 du CGCT : « *La région communique au représentant de l'État, à sa demande, toutes les informations relatives à la mise en œuvre du schéma qui lui sont nécessaires pour réaliser les analyses, bilans, évaluations, notifications, rapports et autres documents prévus par des dispositions nationales ou communautaires ainsi que par des conventions internationales.* »

Les autres schémas font l'objet d'évaluations beaucoup plus aléatoires. La Cour des comptes a ainsi regretté dans son rapport annuel consacré aux finances publiques locales de 2019 le déficit d'évaluation des schémas régionaux de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII). En effet, si les régions se sont globalement approprié ce dispositif, seules Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Île-de-France ont intégré à leurs schémas des indicateurs de suivi et d'évaluation.

Chacun des dispositifs évoqués ci-dessus appellerait une réflexion et des dispositions spécifiques sur les modalités le plus adaptées pour mettre en œuvre une démarche d'évaluation ambitieuse et efficace. On se limitera ici à appeler l'attention sur un certain nombre de recommandations méthodologiques transversales :

- **inciter les partenaires à mieux expliciter objectifs, cadre et attendus des obligations d'évaluation d'ores et déjà prévus ;**
- **inviter l'État à harmoniser le cadre et le contenu des informations sollicitées des collectivités territoriales au titre des évaluations nationales de façon à en favoriser la consolidation ; il lui reviendrait donc :**
 - **d'identifier ses besoins et donc les types d'informations susceptibles d'être demandées aux collectivités ;**
 - **de mettre en place un socle commun d'indicateurs provenant de diverses sources, mais calculés de façon homogène pour permettre, ensuite, des analyses nationales sur les effets des politiques et dispositifs évalués ;**
 - **de consolider, au niveau national, objectifs et caractéristiques des dispositifs concernés, de façon à pouvoir apprécier s'ils permettront d'atteindre les objectifs nationaux et, éventuellement, la contribution nationale à l'Europe.**

Recommandation n°1 : Bâtir le cadre méthodologique permettant la mise en œuvre d'évaluations partagées de politiques publiques en incitant les partenaires à mieux expliciter objectifs, cadre et attendus des obligations d'évaluation. Dans ce cadre, inviter l'État à harmoniser le cadre et le contenu des informations sollicitées des collectivités territoriales au titre des évaluations nationales.

1.2 Préciser l'impact sur les collectivités territoriales des nouveaux textes législatifs et réglementaires

La réforme des rythmes scolaires, la mise en œuvre du plan pauvreté ou encore les mesures de lutte contre le chômage soulignent l'importance d'anticiper l'impact des évolutions initiées par l'État sur les acteurs locaux.

Sont prévues, à cet effet, des obligations d'évaluation ex-ante et ex-post dont les limites sont bien connues.

1.2.1 Les études d'impact des projets d'origine législative ou réglementaire n'associent pas suffisamment les collectivités territoriales

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 puis l'adoption de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, la production d'une étude d'impact à l'appui de chaque projet de loi est obligatoire, sauf exception. Aux termes de l'article 39 de la Constitution et des articles 8 à 12 de la loi organique de 2009, le Gouvernement a ainsi l'obligation de transmettre au Conseil d'État, puis au Parlement, une étude d'impact répondant à des prescriptions précisément définies. Ces études d'impact doivent, notamment, évaluer les « *conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* »⁵.

Les mesures réglementaires comportant des dispositions constitutives de normes nouvelles contraignantes et ayant une incidence sur les collectivités territoriales doivent faire l'objet d'une fiche d'impact.

Le nombre de textes qui affectent de façon significative les collectivités territoriales est important. Sur la période de 2017 à la fin de l'année 2019, une trentaine de lois sur une centaine ont présenté un impact direct sur les collectivités territoriales⁶.

1.2.1.1 Les modalités d'association des collectivités territoriales aux études et fiches d'impact ne sont pas explicitées et laissées à la libre appréciation des ministères concernés

Conformément à la circulaire du Premier Ministre du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de 2008, « *c'est au ministre principalement responsable du projet de réforme de prendre en charge la responsabilité de l'étude d'impact* ». La saisine des collectivités territoriales dans le cadre de la préparation de l'étude d'impact ne fait pas l'objet d'un cadrage, pas davantage d'ailleurs que la consultation des entreprises ou du public. Elle s'effectue en fonction de l'objet même du projet de loi, du ministère porteur et des données disponibles. Le dispositif est identique pour les fiches d'impact.

Il revient donc aux ministères, lorsqu'ils l'estiment nécessaire, d'associer en amont les collectivités territoriales à l'élaboration des réformes, puis de prendre en compte leur contribution dans le cadre de la rédaction des études d'impact.

Concernant la rédaction des briques des études d'impact intéressant à titre principal les collectivités territoriales, il est à noter que la direction générale des collectivités locales (DGCL) produit elle-même ces éléments, y compris lorsque le ministère porteur n'est pas le ministère chargé des collectivités territoriales. Chacun des bureaux concernés de cette direction d'administration centrale met en place le dispositif qui lui paraît le mieux adapté : sollicitation de l'avis des associations d'élus ; mobilisation des données provenant de collectivités territoriales si celles-ci sont effectivement disponibles et transmises au service producteur de la norme, ou d'études nationales reprenant des statistiques et informations territoriales ; retour des services déconcentrés sur l'impact possible des mesures envisagées.

⁵ On notera qu'un certain nombre de collectivités, comme la région Ile-de-France, ont prévu d'appliquer cette démarche à leurs propres délibérations à partir d'un montant d'engagement financier substantiel et pour autant que les circonstances ou l'urgence n'y font pas obstacle.

⁶ Parmi les principaux projets de loi intéressant les collectivités sous la XV^{ème} législature on retiendra notamment : les projets de loi relatifs à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ainsi que sa lettre rectificative, à la transformation de la fonction publique, à l'orientation des mobilités, à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, pour un État au service d'une société de confiance.

1.2.1.2 Les collectivités territoriales ne sont que peu associées à la réalisation des études d'impact

Les limites des études d'impact ont été soulignées tant par différents parlementaires⁷ que par le Conseil d'État⁸. On s'intéressera ici plus particulièrement aux motifs qui expliquent la faible mobilisation des collectivités territoriales à l'occasion de leur réalisation :

- La concertation avec les collectivités territoriales s'effectue généralement en amont de la réalisation des études d'impact, les cabinets ministériels prenant contact avec les associations d'élus pour solliciter leur avis sur les réformes envisagées avant la rédaction des textes législatifs et réglementaires. Les études d'impact sont, à l'exception de quelques demandes de précisions techniques, réalisées par les directions d'administrations centrales dans le calendrier prévu pour le dépôt et l'examen des textes, sans interaction avec les collectivités concernées.
- Les textes législatifs concernant les collectivités territoriales font l'objet de nombreux amendements parlementaires ou gouvernementaux, lesquels ne sont pas soumis à l'obligation de réaliser des études d'impact. Les différences entre le texte tel qu'il est soumis en première lecture et celui qui est finalement adopté fragilisent la pertinence des évaluations ex-ante.
- Le calendrier parlementaire et le nombre de saisines en urgence ne favorisent pas l'écoute, le dialogue et la co-construction des normes. Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) qui, aux termes de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) doit être consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi et des projets de texte réglementaire créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics appelait l'attention du Gouvernement sur ce point dans son rapport 2018 en ces termes : « *Au regard de l'importance de ces projets de texte et de leurs impacts techniques et financiers souvent complexes à déterminer, le collège des élus appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'anticiper autant que possible la concertation avec les représentants des élus...* ».
- Les conditions de réalisation des études d'impact génèrent des insatisfactions, tant de la part des services ministériels concernés que des collectivités. Pour les premiers, elles sont vécues comme des exercices chronophages qui visent davantage à justifier les objectifs affichés qu'à anticiper, objectivement, les effets, positifs comme négatifs des réformes prévues. Pour leur part, les associations d'élus dénoncent régulièrement des documents insuffisamment renseignés qui ne permettent pas d'anticiper les incidences des évolutions réglementaires sur les compétences, l'organisation, le fonctionnement ou les finances du bloc local, les chiffrages étant considérés comme sous-évalués au regard des réalités du terrain. Elles regrettent que les délais soient souvent incompatibles avec l'organisation de consultations internes.

Un test organisé sur un certain nombre de territoires associant des représentants des collectivités concernées permettrait de mesurer précisément l'impact des réformes nationales envisagées et serait évidemment pertinent alors que les modes de gouvernance territoriale, les priorités et les moyens des collectivités peuvent conduire à des modalités de mise en œuvre de l'action publique différenciées.

En l'état, il paraît toutefois difficile de transposer aux collectivités territoriales le dispositif imaginé pour les entreprises par la circulaire en date du 12 octobre 2015 qui prévoyait que les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) testeraient, sur une durée de six semaines, l'impact de nouvelles normes sur la base d'un échantillon d'entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises. Le bilan, modeste (seuls 4 tests PME ont été réalisés entre 2013 et 2017) et la complexité du dispositif nécessitant de constituer et animer des panels dont la représentativité est souvent sujette à caution ont, d'ailleurs, conduit à son abandon.

⁷ Rapport d'information « Comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017 », Sénat, p.82 et 83.

⁸ Conseil d'État, *Etude annuelle 2016 : simplification et qualité du droit*, p.133.

Il serait, a minima, utile que chaque administration centrale concernée et responsable de la réalisation de ces études et fiches d'impact définisse avec les associations d'élus, au cas par cas, et au regard des enjeux, des acteurs concernés et du calendrier parlementaire, les modalités les plus adaptées d'un processus d'évaluation des politiques partagées. La DGCL pourrait, en lien avec le Secrétariat Général du Gouvernement, assurer appui et suivi de cette démarche. Une attention particulière mériterait d'être portée aux modalités opérationnelles de mise en œuvre des évolutions prévues par les collectivités territoriales (délai, moyens humains et logistiques, information des usagers...).

Recommandation n°2 : Définir en lien avec les associations d'élus les modalités les plus adaptées d'un processus d'évaluation partagée dans le cadre de la réalisation des études et fiches d'impact préalables à de nouveaux textes législatifs ou réglementaires.

1.2.2 Les évaluations ex-post prévues par la loi ne renvoient pas toujours aux textes ayant l'impact le plus fort sur les collectivités et ne font pas l'objet d'un véritable suivi

Certaines lois associent aux évolutions de compétences ou de dispositifs prévues des démarches d'évaluation qui peuvent prendre diverses formes : création d'un comité ad hoc, définition d'indicateurs de suivi ou encore remise d'un rapport au Parlement.

Ces évaluations ex-post ne sont pas systématiques et pas toujours liées à l'importance que sont susceptibles d'avoir les réformes mises en place sur les collectivités. À cet égard, sont particulièrement éclairants les exemples de la réforme des rythmes scolaires et de la fusion des régions.

La réforme des rythmes scolaires a fait l'objet d'une analyse par un groupe de travail du Sénat dont les conclusions pourraient valoir pour d'autres initiatives de l'État. Celui-ci souligne ainsi que si de nombreux rapports ont alimenté les débats relatifs aux rythmes scolaires, aucune évaluation ex post n'a été conduite au niveau national, que ce soit en matière d'impact sur la santé des enfants ou d'estimation des différents coûts induits par la mise en œuvre de la réforme sur les collectivités. En l'absence de démarche nationale, les initiatives locales se sont multipliées⁹. En novembre 2018, le CNEN a saisi l'occasion de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance pour rappeler la nécessité de développer des évaluations ex post s'agissant des réformes ayant des impacts techniques et financiers substantiels pour les collectivités territoriales afin de vérifier, après trois années d'application, l'efficacité des politiques publiques menées par le Gouvernement.

Dans le cadre de son rapport annuel sur les finances publiques locales, la Cour des comptes s'est intéressée, en 2019, aux conséquences de la mise en place des « nouvelles régions » au 1er janvier 2016. Cette étude, réalisée avec le concours des chambres régionales des comptes (CRC) qui ont contrôlé 13 régions sur la période 2015-2019, s'intéresse aux conséquences de la fusion des régions sur le plan de l'exercice des nouvelles compétences « développement économique » et « transports » ainsi que sur le plan organisationnel. Dans ce rapport assez sévère sur les coûts et gains d'efficacité générés par les fusions, la Cour regrette l'absence d'outils d'évaluation *ex ante* et *ex post* et de suivi de la mise en place des nouvelles régions, tant au niveau national qu'au niveau local.

Les évaluations prévues par certains textes de lois apparaissent, au surplus, peu efficaces :

- elles peuvent résulter d'amendements déposés pour appeler l'attention sur des problématiques spécifiques qui en font souvent un objet complexe manquant de cohérence globale ;

⁹ En 2014, la ville de Bar-le-Duc a fait réaliser une évaluation de l'impact de la réforme sur le temps d'activité périscolaire. En 2014 toujours, une évaluation largement partenariale a été initiée sur l'organisation des activités périscolaires et leur articulation avec les temps scolaires dans les écoles publiques nantaises. La même année, la ville d'Arras s'est souvenue d'appréhender l'impact de l'aménagement du temps scolaire sur les rythmes de vie des enfants. Plus récemment, la ville de Nancy a financé en janvier 2017 une étude sur les nouvelles activités périscolaires et leurs conséquences en termes d'aménagement du temps de l'enfant.

- les modalités de mise en œuvre de l'évaluation sont souvent laissées à l'appréciation du Gouvernement, qui dispose des ressources en termes d'observation et d'enquête nécessaires, et se trouve dans la position de rendre compte de la mise en œuvre de l'action publique au Parlement mais qui ne sent pas véritablement porteur de la démarche ;
- aucun dispositif global de suivi n'est assuré, ni par le Parlement, ni par le Secrétariat général du Gouvernement (cf ci-dessous).

Les exemples sont nombreux mais on se limitera à illustrer ce point par le processus mis en place pour répondre à l'article 3 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), dite « loi Fesneau », qui prévoyait que « *le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation des conséquences [...] du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». Suite à différents amendements, il était prévu que devaient, au surplus, faire l'objet d'une attention particulière certaines problématiques (digues domaniales, grands fleuves) et certains territoires (zones littorales, territoires de montagne outre-mer). Le rapport d'évaluation réalisé par l'inspection générale de l'administration (IGA) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui reposait sur une analyse approfondie des pratiques en vigueur dans six bassins hydrographiques et sur 400 entretiens a été remis en juin 2018 aux ministères concernés mais diffusé au Parlement et rendu public seulement un an plus tard, en juillet 2019, sans que ce décalage ait suscité la moindre réaction.

Recommandation n°3 : Mettre en place un suivi des évaluations ex post prévues par la loi.

1.3 Développer l'évaluation des contrats de territoires

Dans une étude récente, il a été estimé que plus de 1 200 contrats régissant aujourd'hui les relations entre l'État et les collectivités territoriales. On peut distinguer, parmi ceux-ci, les contrats qui privilégient une logique territoriale (contrats de plan État-région, qui concernent chaque région ; contrats de ville, au nombre de 435 pour la période 2014-2020 ; contrats de ruralité, initiés en 2016 et dont 481 ont été signés au 1er janvier 2019) et ceux qui renvoient à une approche sectorielle (contrats de transition écologique, développés depuis 2017, ayant donné lieu à 80 engagements, ou contrats territoire-lecture, dont 170 étaient actifs fin 2018).

L'analyse de ces engagements montre que, à quelques exceptions près comme la formation professionnelle¹⁰, la dimension évaluative n'apparaît pas comme une priorité pour les différents signataires. Leur négociation s'inscrit souvent dans un processus long et complexe qui génère régulièrement des tensions entre les parties prenantes, concernant par exemple les actions à cibler ou les fonds à mobiliser. Ces conditions de négociations sont peu propices à la prise en compte d'enjeux qui apparaissent souvent lointains.

Si, dans les principes, une évaluation est régulièrement évoquée et prévue, elle consiste souvent en un suivi de la mise en œuvre des engagements financiers, quand elle ne se résume pas à un simple vœu inscrit à la fin du document, dont la dimension apparaît largement incantatoire (**cf annexe n°8 : Des contrats entre l'État et les collectivités territoriales qui font peu de place à l'évaluation**).

¹⁰ Le CREFOP (comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles), instance de concertation quadripartite qui associe l'État, la région, les représentants des salariés et des employeurs assure, à l'échelle régionale, l'articulation des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation et le suivi du document de référence que constitue le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP).

La prolifération des contrats cosignés par l'État et les collectivités territoriales rend aujourd'hui difficilement envisageable une évaluation systématique de ceux-ci. Il serait cependant souhaitable d'apporter une attention particulière à l'évaluation des contrats de territoires, structurés autour d'un projet de développement local transcendant les approches sectorielles qui ont jusqu'alors guidé l'action des pouvoirs publics. Cette évolution serait, au surplus, cohérente avec la volonté de l'État de simplifier le paysage contractuel en regroupant les contrats thématiques et en les intégrant dans un contrat beaucoup plus transversal, à l'image des engagements multipartites conclus entre l'État et plusieurs collectivités tels que l'engagement pour le renouveau du bassin minier, le plan particulier pour la Creuse, le pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache ou le pacte Ardennes.

Une charte interministérielle de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, préparée en 2019 entre les services de l'État et des associations d'élus, propose de faire du projet de territoire le fondement de tout contrat territorial passé entre l'État et les collectivités territoriales. Elle préconise également de faire de l'évaluation un des items incontournables de ce contrat. Cette démarche ne peut qu'être encouragée. L'expérience montre que l'évaluation est d'autant mieux prise en compte qu'elle est intégrée en amont de la démarche, ce qui implique un minimum de formalisation sur son contenu et son cadre de réalisation. Il conviendra donc que l'État s'assure dans chaque contrat de territoire dont il est cosignataire que figure un article ou un chapitre spécifique consacré à l'évaluation, détaillant les mesures attendues et la manière d'y parvenir, c'est-à-dire, a minima :

- L'objectif poursuivi, à savoir l'impact du contrat sur le développement du territoire, alors qu'aujourd'hui prévaut une logique de suivi des engagements financiers des partenaires. Les critères d'impact seront définis dans une annexe spécifique.
- Les moyens qui seront consacrés à l'évaluation, qui renvoient à un calibrage des crédits d'ingénierie dédiés à l'animation et au suivi du contrat permettant d'y intégrer également la dimension évaluation.
- La méthodologie qui sera utilisée. L'une des conditions de la réussite implique de préciser au plus tôt qui réalisera l'évaluation (dans le cas d'une évaluation interne) ou de définir les modalités qui devront être respectées (dans le cas du recours à des prestataires extérieurs). Le recours à un conseil scientifique, ou la validation de la méthode par ce dernier, constitue un gage de sérieux de la démarche.
- Le calendrier de l'évaluation aux enjeux et aux échéances propres au dispositif à évaluer qui pourra justifier par exemple une évaluation à mi-parcours.
- L'obligation de ne solder le contrat, le proroger ou le renouveler qu'après la finalisation son évaluation.

Recommandation n°4 : Prévoir dans chaque contrat signé entre l'État et les collectivités un dispositif spécifique consacré à l'évaluation. Ne solder, proroger ou renouveler un contrat qu'après réalisation de son évaluation.

1.4 Systématiser l'évaluation des expérimentations

Alors que la multiplication des expérimentations prévues dans le cadre d'un processus de décentralisation qui veut donner toute sa place à la différenciation appellerait la mise en place systématique de dispositifs d'évaluation, le bilan récent effectué par la délégation territoriale du Sénat dans le cadre de la mission « flash » sur « l'expérimentation et la différenciation territoriale » (2018) souligne que celles-ci sont très loin d'être généralisées.

1.4.1 Une obligation d'évaluation qui ne concerne pas l'ensemble des dispositifs

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, deux procédures distinctes permettent la mise en œuvre d'une expérimentation :

- L'article 37-1, selon lequel « *[l]a loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* », permet des expérimentations législatives ou réglementaires mises en œuvre par l'État. Bien que celui-ci ne vise pas spécifiquement les collectivités territoriales, les expérimentations menées peuvent porter sur le transfert de certaines compétences de l'État à ces dernières. 28 expérimentations se sont fondées sur l'article 37-1 de la Constitution et ont essentiellement porté sur des transferts de compétences aux collectivités territoriales.
- L'article 72, alinéa 4, prévoit que « *[d]ans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ».

Contrairement aux expérimentations de l'article 37-1, ces expérimentations impliquent nécessairement l'action des collectivités territoriales et se traduisent par l'adoption par celles-ci de normes dérogeant à la loi ou au règlement.

En matière d'évaluation, une distinction doit être opérée entre les expérimentations de l'article 72, alinéa 4, qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation, en application de l'article LO 1113-5 du code général des collectivités territoriales, et les expérimentations de l'article 37-1, auxquelles cette obligation ne s'impose pas.

1.4.2 L'évaluation, un volet peu activé des expérimentations

Il est difficile d'établir un bilan qualitatif global des expérimentations en raison de l'insuffisance d'évaluation. On notera toutefois que quatre expérimentations seulement, l'une ancienne, et trois autres récentes, se sont fondées sur l'article 72, alinéa 4, de la Constitution : le revenu de solidarité active (RSA), expérimenté par une trentaine de départements en 2007-2008, avant sa généralisation en 2009 ; la tarification sociale de l'eau, expérimentée actuellement par 50 communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; la dérogation aux modalités de répartition des fonds non affectés par les entreprises de la taxe d'apprentissage, expérimentée actuellement par deux régions ; l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans, expérimenté actuellement par neuf régions. Sur les quatre expérimentations, seule celle portant sur le RSA a fait l'objet d'une évaluation, publiée après la généralisation du dispositif, qui a associé les collectivités – en l'espèce les départements – dans une logique essentiellement quantitative de remontée de données (**cf annexe n°9 : L'évaluation des expérimentations**).

En l'absence d'obligation, les expérimentations de l'article 37-1 n'ont, à l'exception de quelques cas (garantie jeunes, simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental), pas donné lieu à une démarche de ce type.

Les expérimentations ayant vocation à se développer dans le cadre du projet de loi « Décentralisation, différenciation et déconcentration », dit « 3D », il serait souhaitable :

- de prévoir que toute expérimentation, quel que soit son fondement juridique, donnera lieu à une évaluation ;

- de laisser aux parties prenantes une assez large autonomie dans la définition du cadre méthodologique qui régira la mise en œuvre de l'évaluation (attendus, modalités, conditions de pérennisation...) ;
- de subordonner l'abandon ou la pérennisation d'une expérimentation à la remise du rapport d'évaluation ; la déconnexion qui prévaut aujourd'hui entre la démarche d'évaluation et la décision finale fragilise fortement sa crédibilité (cf ci-dessous).

Recommandation n°5 : S'assurer que toute expérimentation donne lieu à une évaluation. Subordonner l'abandon ou la pérennisation de l'expérimentation à la remise du rapport d'évaluation.

1.5 Définir des programmes d'évaluation des politiques partagées

L'évaluation des politiques publiques décentralisées repose aujourd'hui davantage sur une logique de « flux » axée sur les normes nouvelles plus que sur l'analyse des « stocks » c'est-à-dire de questionnement régulier et rétrospectif des dispositifs et politiques en vigueur.

1.5.1 Au niveau national, des travaux d'évaluation qui renvoient à des approches différenciées selon chaque institution

La Cour des comptes et les inspections générales de l'État mènent des travaux qui participent de l'évaluation des politiques publiques locales mais qui s'inscrivent dans des approches qui ont leur logique propre.

L'évaluation est l'une des missions de la Cour des comptes en application de l'article 47-2 de la Constitution. Les travaux d'évaluation de la Cour peuvent être distingués selon qu'ils constituent des travaux de suivi évaluatif ou des travaux répondant à la définition stricte et exigeante de l'évaluation retenue par la Cour. Dans le premier cas, ils abondent le rapport annuel de la Cour ainsi que son rapport sur les finances publiques locales. Dans le deuxième cas, les travaux sont réalisés à la demande du Parlement ou en auto-saisine : moins nombreux, seule une minorité d'entre eux porte sur des politiques partenariales. Les collectivités ne sont pas directement associées à ces travaux dans une logique participative, même lorsqu'ils concernent des politiques partagées : ce sont les Chambres régionales des comptes (CRC) qui sont mobilisées, pour fournir à la Cour des analyses territoriales issues de contrôles réalisés dans les collectivités. Le cas échéant, ces analyses sont annexées aux rapports sous forme de « cahiers territoriaux » (*cf annexe n°10 : L'évaluation de politiques décentralisées par la Cour des comptes*).

À partir de 2012 et sous l'impulsion du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ont été initiées des évaluations de politiques publiques, qui se sont appuyées sur les inspections générales de l'État. Ces évaluations ont été conçues dans un esprit largement partenarial répondant à un cadrage méthodologique pensé à cette fin¹¹.

77 évaluations ont été lancées et 65 finalisées dans ce cadre. Certaines ont donné lieu à une association des collectivités, y compris dans la phase préparatoire aux travaux. D'autres se sont appuyées sur des équipes dans lesquelles ont été intégrés des agents issus d'associations d'élus. Ces cas de figure constituent cependant des exceptions. Les collectivités et les associations d'élus ont en général été peu associées à la définition de la méthodologie, au choix des politiques partenariales retenues et au déroulement des démarches menées par les inspections générales de l'État. Si la méthode a souvent été appréciée, elle a également souffert de certaines lourdeurs. Par ailleurs, les conclusions opérationnelles des évaluations n'ont pas toujours été suivies d'effet. Après 2015, la démarche s'est progressivement interrompue.

¹¹ Réalisé en décembre 2012 par les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, le cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques partenariales identifie les préalables et écueils à éviter puis propose un guide détaillant les fonctions de chacun des acteurs aux différentes étapes de l'évaluation.

Les revues de dépenses introduites par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 et confiées aux inspections générales de l'État s'inscrivent dans la continuité de cette démarche. Elles visaient à améliorer l'information du Parlement sur les évolutions d'un certain nombre de dépenses publiques. S'agissant des collectivités territoriales, deux problématiques ont été privilégiées par les rapports réalisés : la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques (par exemple, les espaces naturels sensibles, les voiries des collectivités) et les pratiques de gestion des collectivités (ressources humaines, patrimoine, maîtrise des risques).

Les revues de dépenses permettaient à l'État de rassembler un certain nombre d'informations quantitatives et qualitatives aujourd'hui dispersées et hétérogènes sur de grandes politiques publiques et pouvaient, sur certains points, se rapprocher de véritables démarches d'évaluation. Le dispositif n'en comportait pas moins plusieurs limites : le choix des thématiques était très largement guidé par la direction du budget et par des considérations exclusivement financières – ce que la dénomination de la démarche « revue de dépenses » affichait, d'ailleurs, clairement. Les grandes associations d'élus ou l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) n'étaient pas sollicités sur la liste des thèmes proposés. Si chaque revue de dépenses donnait lieu à des rencontres et visites de terrain dans un certain nombre de grandes et de petites collectivités et des contacts avec les associations d'élus voire de techniciens, celles-ci n'étaient pas véritablement impliquées dans la démarche. Mal identifiés, l'écho et l'audience des rapports réalisés sont demeurés assez limités (*cf annexe n°11 : Les revues de dépenses réalisées par les inspections générales : une démarche interrompue*).

Cet exercice n'a pas été reconduit pour 2018, sans d'ailleurs avoir fait l'objet d'une évaluation de son intérêt et de ses limites.

Les démarches d'évaluation effectuées par les corps de contrôle sont menées par chacun de ceux-ci de façon très autonome dans des cadres institutionnels et statutaires qui rendent difficile la coordination des travaux. On rappellera, à cet égard, que la délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) rattachée au Premier Ministre ne se positionne plus comme producteur d'évaluation ni comme coordonnateur des évaluations initiées par les différents ministères, mais comme l'instance ayant en charge le suivi de l'exécution des réformes gouvernementales et de leur impact concret sur les usagers.

C'est donc plutôt par une information réciproque et régulière que passe une meilleure articulation des travaux menés. La Cour des Comptes (Président de la 4^{ème} chambre) et les inspections générales (chef de l'IGA) se réunissent ainsi chaque année pour échanger sur les travaux réalisés et les priorités retenues pour leur programme de travail.

1.5.2 Au niveau territorial, les politiques partagées constituent souvent le parent pauvre des démarches d'évaluation

L'évaluation des politiques publiques s'est développée dans les collectivités territoriales ces dernières années, comme le souligne le baromètre de la SFE : elles représentent 41 % des travaux recensés sur la période 2007-2017. Cette évolution qui n'est ni linéaire (ralentissement en 2016), ni générale n'en renvoie pas moins à un mouvement de fond.

Les thématiques privilégiées concernent principalement les compétences qui leur sont propres (*cf annexe n°12 : L'évolution de la prise en compte de l'évaluation dans les collectivités territoriales*).

Globalement, les collectivités ont bien conscience qu'elles ne sont que l'un des acteurs parmi d'autres des politiques publiques, ce qui rend difficile l'identification de l'impact de leur contribution spécifique aux politiques partagées. Néanmoins, il prévaut une certaine prudence dans le choix des problématiques à évaluer, ce qui les conduit à privilégier l'évaluation des dispositifs sur lesquels elles estiment avoir une influence décisive et les questions renvoyant à leur organisation interne. Parmi les actions partagées, seuls les fonds européens, les contrats de plan et les contrats de ville font l'objet d'évaluations généralement systématiques parce qu'elles ont été imposées par la loi dans des conditions dont on a déjà souligné les limites. En dehors de ces cas, le sentiment qui prévaut parmi les interlocuteurs rencontrés par la mission est celui d'un recul des démarches partagées entre État et collectivités. Les réformes institutionnelles (fusion des régions, réorganisation des services déconcentrés de l'État) ne suffisent pas à expliquer la fragilité d'une démarche qui n'a pas encore atteint sa pleine maturité. De fait, la transversalité pour un service d'évaluation d'une grande collectivité, c'est aujourd'hui davantage un combat interne, convaincre élus et autres services de l'institution de la nécessité de dépasser un fonctionnement vertical et de s'approprier cette démarche, qu'un travail partenarial avec les autres collectivités du territoire.

On peut regretter, à cet égard, que les conventions d'exercice concerté des compétences (CTEC), qui permettent de déterminer, de façon très souple, les modalités de l'action commune des collectivités et de l'État pour l'exercice de leurs compétences respectives et notamment des chefs de filat qui leur ont été confiés par loi n'aient pas suscité d'avantage d'intérêt, alors qu'elles constituent un support privilégié pour une évaluation des politiques partagées¹². Cette problématique mériterait d'être, en tout état de cause, systématiquement prise en compte dès la négociation des contrats.

1.5.3 Mettre en place un programme national d'évaluation des politiques partagées

L'État a jusqu'à aujourd'hui privilégié une approche très séquentielle de l'évaluation des politiques publiques reposant sur l'alternance de périodes où cette approche s'inscrit comme un des axes forts de l'agenda administratif¹³ et de phases où celle-ci n'est plus considérée comme une priorité gouvernementale.

Il serait souhaitable d'inscrire l'évaluation comme un des éléments pérennes de la modernisation de l'action publique. A cet effet, un programme d'évaluation pluriannuel réactualisé chaque année de façon à prendre en compte l'évolution des enjeux de l'action publique pourrait être arrêté par la conférence nationale des territoires (CNT). Cette instance, créée pour promouvoir de nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales, se réunit tous les six mois sous la présidence du Premier ministre et associe l'ensemble des acteurs concernés dont le Parlement et les instances de concertation et d'évaluation a pour vocation de débattre des mesures qui les concernent. Sur la base des propositions du Gouvernement et des représentants des collectivités seraient identifiées chaque année les politiques publiques retenues pour faire l'objet d'une évaluation, les objectifs, modalités (calendrier, opérateurs...) et attendus de celle-ci. Le choix de celles-ci pourrait être guidé par les priorités gouvernementales et permettre, par exemple de mieux identifier les compétences qui pourraient être mieux exercées par les collectivités que par l'État (notamment, les thèmes prioritaires récemment évoqués par le Président de la République : logement, transport, transition écologique...).

¹² En résumé, sont chefs de file : la région sur l'aménagement et le développement durable des territoires, la protection de la biodiversité, le climat - la qualité de l'air - l'énergie, l'intermodalité et la complémentarité entre modes de transports ; le département pour l'action sociale, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires ; le bloc communal pour la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement des espaces, le développement local. On trouvera un premier bilan des CTC dans le rapport de l'IGA « Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils de la coopération territoriale » (2017).

¹³ L'évaluation a constitué une des priorités de l'action gouvernementale dans le cadre de la démarche globale d'évaluation des politiques publiques pilotée par le SGMAP entre 2012 et 2015. 65 rapports ont été réalisés dans ce cadre et analysés par une méta-évaluation réalisée par KPMG et Quadrant Conseil en 2017. La DITP a initié depuis 2017 une démarche de suivi des « objets de la vie quotidienne » qui ne se présente pas comme une démarche d'évaluation.

Les associations d'élus seraient également pleinement légitimes à proposer d'évaluer pertinence et modalités de mises en œuvre de politiques décentralisées et à réinterroger, dans ce cadre, le rôle de l'État.

A défaut, le ou la ministre en charge des collectivités territoriales pourrait identifier, chaque année, avec chacune des associations d'élus représentant un niveau de collectivités (Régions de France, ADF, AMF ...), une politique publique qui représente pour elle un enjeu spécifique et pourrait faire l'objet d'une évaluation selon des modalités concertées.

Ces démarches pourraient bénéficier d'un appui financier de la délégation interministérielle à la transformation publique, notamment si elles intègrent des méthodes innovantes (ex : participation citoyenne, enquêtes ou sondages, implication d'acteurs privés de cette politique ou d'équipes universitaires).

Recommandation n°6 : Arrêter, dans le cadre de la conférence nationale des territoires, un programme d'évaluation des politiques partagées en associant pleinement les associations d'élus.

1.5.4 Développer l'évaluation des projets au niveau territorial

Au niveau territorial, c'est aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui associent l'État et l'ensemble des collectivités territoriales que pourrait éventuellement être confiée la responsabilité d'élaborer un programme d'évaluation. Créées par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », les CTAP constituent un cadre pertinent pour structurer une fonction d'évaluation partagée au niveau territorial :

- La composition largement représentative des différents niveaux d'administration territoriale (région, département, bloc communal, État) de l'instance et ses modalités de fonctionnement favorisent une expression plurielle et offrent une large place au consensus.
- L'objet très large de la CTAP, à savoir prendre connaissance et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite des politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences, en fait, un espace adapté au dialogue État-collectivités et entre collectivités.

Les propositions formulées par l'ensemble des membres de l'instance pourraient concerner des politiques et dispositifs associant l'État et les collectivités territoriales ou uniquement les collectivités territoriales. Ce programme d'initiative local permettrait d'évaluer des problématiques prégnantes pour les collectivités de la région ou spécifiques au territoire (ex : langue bretonne en Bretagne, coopération transfrontalière en Alsace, prévention du littoral ...) voire de préparer une expérimentation. Il reviendrait à la CTAP de repérer les politiques partenariales pour lesquelles l'évaluation est utile à chacun des partenaires, organiser la planification des travaux, assurer la maîtrise d'ouvrage des études, organiser le rendu public de manière dynamique et participative. Un conseil scientifique de l'évaluation, dont la région assurerait le secrétariat, pourrait être créé pour assurer le suivi d'une démarche qui n'aurait évidemment aucun caractère obligatoire, supposerait l'adhésion de chaque collectivité (cf ci-dessous) et serait revisité chaque année.

A minima, les rapports d'évaluation concernant les politiques partagées pourraient faire l'objet, chaque année d'une présentation devant la CTAP¹⁴.

¹⁴ On rappellera que depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, un rapport sur les actions entreprises à la suite des observations et recommandations formulées par les chambres régionales des comptes est présenté en CTAP.

Recommandation n°7 : S'appuyer sur les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) afin d'élaborer des programmes territorialisés d'évaluations partagées. Adosser aux CTAP un conseil scientifique de l'évaluation qui rassemblerait les expertises disponibles dans ce domaine et assurerait le suivi de la démarche. Présenter devant les CTAP les rapports d'évaluation concernant les politiques partagées.

Force est toutefois de constater que plusieurs CTAP ont encore aujourd'hui du mal à devenir le lieu privilégié d'une gouvernance territoriale partagée¹⁵ et que leur confier de nouvelles responsabilités risque de ne pas se traduire par une opérationnalité immédiate. Une approche plus pragmatique conduirait à privilégier une prise en compte de l'évaluation adaptée à chaque projet qui permettrait d'identifier et de mobiliser plus facilement les différents acteurs. S'agissant des démarches structurantes (comme les contrats de plan), il reviendrait à une instance dédiée à cet effet de valider les démarches initiées dans ce cadre sur les différents objets de la contractualisation. Le dispositif d'évaluation des autres projets ferait l'objet de dispositions spécifiques entre les partenaires concernés dans les conditions explicitées dans chaque type de contractualisation.

Recommandation n°8 : Encourager une démarche d'évaluation partagée à l'occasion de chaque projet territorial.

¹⁵ « Délégations de compétences et conférences territoriales de l'action publique, nouveaux outils de la coopération territoriale », rapport IGA, septembre 2017.

2 FIXER DE FAÇON CONCERTÉE LES PRINCIPES ET OUTILS METHODOLOGIQUES QUI DOIVENT GUIDER L'ÉVALUATION PARTAGÉE

Mener des évaluations partagées implique de se doter d'outils communs pour observer contextes et résultats de l'action publique et pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et modalités de mise en œuvre de la démarche.

Il est proposé que l'État et les collectivités territoriales renforcent le système d'observation territoriale et co-construisent un référentiel qui aura vocation à harmoniser les approches, et déterminer, dans ce cadre, les principes de base qui caractérisent une démarche d'évaluation partagée. Un suivi et une valorisation des travaux réalisés dans ce cadre favoriseraient l'appropriation de cette démarche.

2.1 Un préalable : renforcer le système d'observation territoriale

2.1.1 L'insuffisance et l'hétérogénéité des données territoriales disponibles

Suite à la décentralisation, le système de remontées par les collectivités territoriales des données indispensables au pilotage national des politiques publiques a beaucoup perdu en précision et en exhaustivité¹⁶. Ces dernières ont l'obligation de poursuivre les recueils de statistiques relatives aux compétences qui leur ont été transférées et de les transmettre à l'État¹⁷. C'est toutefois à chaque texte de prévoir son propre système de recueil et de suivi de l'information d'où une prolifération d'observatoires en charge de l'information statistique sans cohérence globale et la mise en place par les services statistiques de certains ministères (par exemple, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé et des solidarités) d'enquêtes trimestrielles ou annuelles qui produisent des données individuelles utiles au pilotage des politiques territoriales (sur les personnes âgées dépendantes, les bénéficiaires du RSA...).

La revue de dépenses sur « la voirie des collectivités territoriales » a ainsi constaté l'insuffisante connaissance agrégée des voiries des collectivités locales, à la suite du processus de décentralisation du réseau routier¹⁸. Elle a souligné, à cet égard, l'intérêt des travaux de l'observatoire national des routes (ONR), créé en 2016 pour produire des méthodes et des outils de diagnostics adaptés aux voiries locales et pour agréger les états des lieux réalisés localement, mais constaté que les informations concernant le réseau géré par le bloc communal restaient encore très incomplètes. Il existe, de fait, dans un certain nombre de domaines, des observatoires thématiques tant au niveau national (ex : Observatoire national de l'action sociale), qu'au niveau territorial mais qui ne permettent pas toujours d'assurer une cohérence et une homogénéité des données.

¹⁶ Les difficultés de construire « un bien commun statistique entre l'État et les collectivités territoriales » ont été bien identifiées par le conseil national des informations statistiques (cf note sur « les données statistiques des collectivités territoriales » octobre 2019).

¹⁷ L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 (codifié à l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales) disposait ainsi que « tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences ». L'article 130 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a renforcé l'exigence de continuité du recueil des statistiques pour les compétences transférées et d'autres textes ont suivi concernant des thématiques spécifiques.

¹⁸ Rapport sur la voirie des collectivités territoriales, IGA-IGF-CGEDD, 2017. Les inspections générales s'étonnent ainsi que le kilométrage de voirie sur le territoire national soit lui-même sujet à caution : sur la base d'informations déclaratives des collectivités territoriales, l'État estime à 1,09 million de km la consistance du réseau routier français. Ce chiffre, constitué de données qui mériteraient d'être fiabilisées, est en décalage de 50% avec les longueurs de voies circulées relevées par plusieurs applications GPS.

Ce système très éclaté qui est, de plus, inégalement respecté, a fragilisé l'impératif de continuité statistique mais est, au surplus, préjudiciable à la consolidation des données dont a besoin toute évaluation nationale, voire toute évaluation territoriale par comparaison avec un territoire similaire.

2.1.2 L'observatoire des finances et de la gestion publique locale : un outil de partage de données qui s'affirme progressivement

Créé en 2016 par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe, l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a remplacé l'observatoire des finances locales comme formation spécialisée du comité des finances locales. Les grandes orientations des travaux menés par l'OFGL sont fixées par le président du comité des finances locales et par son conseil d'orientation constitué de dix élus nommés parmi les membres du Comité des finances locales (CFL) et de cinq représentants de l'État. Lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes, il a pour mission d'établir, de collecter, d'analyser et de diffuser des informations portant sur les finances et la gestion des collectivités territoriales.

L'activité de l'OFGL s'est, de fait, depuis sa création, concentrée sur des études et productions publiques (investissement des communes et intercommunalité depuis 2014, recensement des indicateurs utilisés pour les dotations et mécanismes de péréquation, choix locaux en matière de redistribution des ressources, coûts locaux de l'enseignement et du périscolaire) et la mise en place de plate-formes de données permettant de partager informations financières et fiscales.

Le bilan de l'expérimentation en cours tendant à définir des référentiels de coûts dans le secteur scolaire et des activités périscolaires éclaire les difficultés rencontrées pour consolider sa fonction d'observation :

- Une visibilité et une légitimité encore insuffisantes que l'observatoire essaie de corriger par la multiplication des interventions publiques, l'information des médias sur la sortie de ses diverses productions, la mise en place d'un site internet et la mobilisation des réseaux sociaux.
- Une approche essentiellement financière qui le conduit à être en relation principalement avec les directions des affaires financières et beaucoup plus rarement avec les directions opérationnelles là où l'évaluation appelle la mobilisation de ressources plurielles (économiques, sociales, environnementales). À défaut, la démarche risque de n'être vue que comme un exercice accompagnant la rationalisation des moyens, peu favorable à une mobilisation de l'ensemble des services des collectivités.
- Une réticence à toute approche trop normative qui pourrait conduire à tirer des conclusions hâtives de la comparaison d'indicateurs sans prendre suffisamment en compte les éléments de contexte ou des choix de gestion qui leur sont propres.

L'insuffisance et l'hétérogénéité des données territoriales disponibles ainsi que les difficultés actuellement rencontrées par l'OFGL illustrent la nécessité d'améliorer le système d'observation territoriale.

Il conviendrait donc, de recenser, pour chaque politique publique, les données territoriales nécessaires à l'évaluation de celle-ci et de veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'une remontée effective.

L'OFGL pourrait assurer le suivi de cette mission qui ne devrait pas, au total se traduire par un alourdissement des charges pesant sur les collectivités mais par une simplification et rationalisation de celles-ci.

Recommandation n°9 : Mobiliser l'observatoire des finances et de la gestion publique locales afin de recenser, pour chaque politique publique, les données territoriales nécessaires à l'évaluation de celle-ci et veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'une remontée effective.

2.1.3 Mettre en place, sur les territoires, des outils d'observation partagés

D'ores et déjà, un certain nombre de régions ont mis en place des outils d'observation axés sur la connaissance du territoire (site « connaissance du territoire » en Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou de l'action publique locale (observatoire de l'action publique territorialisée des Hauts-de-France). Ils permettent de rassembler tout ou partie des informations nécessaires à la contextualisation et à la mesure de l'impact des politiques territoriales : diagnostics du territoire, contractualisations en cours, financements mobilisés, etc.

L'État s'est attaché, par ailleurs, à développer une culture des résultats « à hauteur des citoyens » au sein des services déconcentrés et opérateurs. Les services publics relevant de l'État qui font le quotidien des français ont accepté de partager publiquement leurs indicateurs de qualité¹⁹. Au sein des plans de transformation ministériels (PTM), qui retracent les grandes transformations de l'action publique portées par chaque ministre, 66 « objets de la vie quotidienne » (OVQ) ont été identifiés et listés par une circulaire du Premier ministre²⁰. Il s'agit des mesures sur lesquelles le Président de la République s'est engagé et qui doivent impacter directement la vie quotidienne des Français (par exemple, le dédoublement des classes dans le réseau d'éducation prioritaire, le déploiement du prélèvement à la source, ou la couverture du territoire en très haut débit). Ils font l'objet d'un suivi au niveau territorial en termes de pertinence (délais d'intervention ou de traitement d'un dossier) et de satisfaction des usagers.

Ces données mériteraient d'être partagées et mieux articulées dans le cadre d'un dispositif d'observation partagé : parmi les objets de la vie quotidienne faisant l'objet d'un suivi de proximité par les préfets, nombreux sont ceux qui appellent la mobilisation des collectivités territoriales (déployer le plan vélo, accompagner femmes et enfants à domicile après un accouchement, développer l'apprentissage, améliorer la prévention routière, etc).

Recommandation n°10 : Bâtir au niveau territorial des outils d'observation partagés consolidés en s'appuyant sur les dispositifs déjà existants.

2.2 Définir des référentiels partagés en matière d'évaluation

L'évaluation s'inscrit dans un processus beaucoup moins codifié que l'audit et le contrôle. Sa réussite repose très largement sur l'implication des acteurs concernés dans la définition des modalités de mise en œuvre de la démarche. Les évaluations dont les référentiels ne sont pas co-construits et sont imposés de l'extérieur dans le cadre d'une obligation dont le non-respect peut générer des sanctions financières lourdes sont vécues comme un exercice de suivi et de justification subi voire de contrôle.

La formalisation d'éléments de méthode communs est un préalable indispensable à la mise en place d'une évaluation partagée : définition du périmètre des politiques qui seront évaluées, sens de la démarche, critères retenus, identification des acteurs à associer, principes méthodologiques.... Il s'agit de travailler avec des références et une terminologie commune qui permettront de faciliter la consolidation et la capitalisation des travaux et les comparaisons dans l'espace et dans le temps.

Ce cadrage préalable ne peut pas résulter de la seule initiative de l'État. Il doit être élaboré conjointement avec l'ensemble des acteurs qui seront impliqués dans ces évaluations partagées.

¹⁹ <https://www.resultats-services-publics.fr>

²⁰ Circulaire n°6117/SG du Premier ministre du 3 octobre 2019.

2.2.1 Des approches et méthodes d'évaluation qui ne font pas système

Selon le baromètre 2018 de la SFE, quatre thématiques concentrent aujourd'hui l'attention des collectivités territoriales : le développement économique (18 % des références), le développement local et la politique de la ville (16 %), la thématique santé/solidarité (16 %), ainsi que le diptyque développement durable/transports (12 %). Ils ne sont pas si différents de ceux privilégiés par l'État (Santé/solidarité : 21 % des références, Développement économique : 15 %, Développement/ durable/transport et Emploi/travail : 13 %).

La complexité du partenariat entre l'État et les collectivités territoriales résulte souvent moins du décalage entre les thématiques prioritaires que de la diversité des approches méthodologiques. Évaluer ensemble implique, en effet, de se mettre d'accord sur différents points :

- Le sens de la démarche et les objectifs attendus. Ils seront d'autant faciles à identifier qu'ils auront été anticipés, précisément définis et qu'ils seront assis sur une base contractuelle.
- Les indicateurs d'impact privilégiés (coût des politiques publiques, conséquences sur la vie quotidienne des citoyens - ce que l'État essaie de promouvoir avec les « objets de la vie quotidienne »²¹ -, impact environnemental) et les méthodologies utilisées (répartition entre la dimension quantitative et qualitative). L'implication des usagers voire des citoyens et le caractère participatif des démarches est une variable importante dans les pratiques et la méthodologie.
- La diffusion des travaux. Évaluer implique de porter un jugement distancié et parfois critique sur une politique publique ou un dispositif. La publicité donnée aux travaux d'évaluation est toutefois une des conditions et garantie d'objectivité de la démarche et une contribution importante au débat public. De ce point de vue, les cultures sont encore assez différentes : le baromètre 2018 de la SFE souligne ainsi que les rapports initiés par l'État donnent régulièrement lieu à publication (notamment ceux réalisés par les inspections générales), tandis que les collectivités territoriales sont beaucoup plus prudentes sur ce point. La crainte d'une instrumentalisation de résultats par nature contrastés est souvent prégnante.

Les démarches initiées par les collectivités territoriales ne font en outre pas système et ne permettent pas une consolidation des résultats au niveau national.

2.2.2 Au niveau national : transformer l'observatoire des finances et de la gestion publique locales en observatoire des politiques territoriales et lui confier la coordination de l'élaboration du référentiel national d'évaluation des politiques partagées

L'article L1211-4 du CGCT, issu de l'article 113 de la loi NOTRe du 7 août 2015, a prévu que l'OFGL « *pouvait réaliser des évaluations de politiques locales* ». L'association de l'État et des collectivités territoriales au sein de cette instance aurait pu en faire un cadre adapté pour initier des évaluations de politiques partagées. L'activité de l'OFGL s'est, de fait, depuis sa création, concentrée sur la consolidation des données et l'initialisation de la fonction d'évaluation n'a pas été considérée comme une priorité.

L'OFGL pourrait toutefois constituer le cadre institutionnel adapté pour mener à bien cette réflexion méthodologique : il associe, d'ores et déjà des représentants de l'État et des collectivités territoriales ; la

²¹ Au sein des plans de transformation ministériel (PTM) qui retracent les grandes transformations de l'action publique portées par chaque ministre, ont été identifiés une soixantaine d'« objets de la vie quotidienne » (OVQ), sur lesquels le Président de la République s'est engagé, qui impactent directement la vie quotidienne des Français et qui nécessitent un engagement politique et opérationnel important et une suivi particulier pour que les résultats se concrétisent (circulaire du premier ministre du 3 octobre 2019).

structuration de données territoriales de base partagées qui constitue sa mission de base est un préalable à toute évaluation ; il sera mieux positionné en appui méthodologique qu'en opérateur.

La concrétisation de cette évolution sera toutefois subordonnée au confortement des moyens et au repositionnement de la structure qui pourrait être transformée en observatoire des politiques territoriales. Les ressources actuelles de l'OFGL sont limitées (4 agents) et ne permettent pas de mener des études complexes impliquant notamment des enquêtes de terrains. L'évaluation renvoie, en outre, à une culture professionnelle et une approche qualitative extra-financière dont ne dispose pas actuellement la structure.

Recommandation n°11 : Transformer l'observatoire des finances et de la gestion publique locales en observatoire des politiques territoriales et renforcer en conséquence ses moyens. Lui confier la coordination de l'élaboration du référentiel national d'évaluation des politiques partagées.

Les principes définis au niveau national ne sauraient, toutefois, constituer une base suffisante pour définir et encadrer les dispositifs d'évaluation partagée.

2.2.3 Au niveau régional, confier à chaque conférence territoriale de l'action publique l'élaboration d'une charte de l'évaluation partagée

Dans chaque région, une charte validée en CTAP préciserait les modalités de la déclinaison opérationnelle du référentiel national sur le territoire. Celle-ci pourrait être élaborée avec l'appui du conseil scientifique de l'évaluation qui rassemblerait les expertises disponibles dans ce domaine sur le territoire (conseiller de Chambre régionale des Comptes, universitaires, membre du Conseil économique, social et environnemental régional...). Afin de garantir l'appropriation par tous les acteurs locaux des ambitions et principes qui guideront le processus d'évaluation et leur adhésion au processus, celle-ci devrait être approuvée par les assemblées délibérantes des collectivités souhaitant participer activement à la démarche.

Recommandation n°12 : Confier à chaque CTAP l'élaboration d'une charte de l'évaluation partagée qui préciserait les modalités de la déclinaison opérationnelle du référentiel national sur le territoire.

2.3 Préciser les principes garantissant le caractère partagé de la démarche

Au-delà des principes méthodologiques généraux qui ont vocation à structurer la démarche d'évaluation, il apparaît utile d'appeler l'attention sur ceux qui sont de nature à garantir son acceptabilité et son caractère partenarial.

2.3.1 L'évaluation devra être globale

L'analyse du cadre d'intervention et des méthodologies utilisées par les rapports d'évaluation concernant les politiques partagées fait ressortir la forte prégnance des considérations financières. Une telle approche, qui relève du contrôle de la dépense publique, a pu susciter réserve et méfiance et ne pas favoriser une adhésion à la démarche. Or, pour jouer son rôle, l'évaluation doit reposer sur une approche beaucoup plus globale.

2.3.2 L'évaluation devra se recentrer sur les politiques publiques et sur les projets

Les démarches d'évaluation privilégient aujourd'hui très largement l'exercice des compétences et les dispositifs juridiques et financiers concourant à leur mise en œuvre. Cette logique, qui conduit à prêter

d'avantage d'attention aux outils qu'aux enjeux, gagnerait à se recomposer autour de deux objets dont la dimension partenariale serait plus affirmée :

- les politiques publiques, dont la mise en œuvre mobilise plusieurs partenaires pour la plupart structurés autour d'un chef de file ;
- les projets dont le périmètre n'est pas prédéfini en référence à un découpage administratif ou institutionnel mais est organisé par rapport à des engagements sur un objet précis (thématique ou territorial) arrêtés de façon concertée par l'État et les collectivités sur la base d'un diagnostic.

2.3.3 L'identification du territoire pertinent d'évaluation devra fait l'objet d'une réflexion spécifique

Le périmètre des politiques à évaluer tend à s'affranchir de plus en plus des découpages institutionnels définis au regard des compétences de chaque collectivité pour se recomposer autour de l'objet ou du projet qu'il s'agit d'évaluer (ex : la politique de prévention des inondations s'analysera au regard des problématiques de bassins versants, l'impact des services publics de proximité, des bassins de vie...). Le territoire n'est plus le cadre mais le produit de la dynamique de coopération.

Dans chaque cas, il conviendra donc que les partenaires définissent au regard des enjeux de la politique ou du projet à évaluer le territoire pertinent de l'évaluation et les parties prenantes à impliquer, qui ne sauraient se limiter aux seuls acteurs publics. Ce territoire pourra se référer à des approches très différentes suivant l'objet retenu : statistique (zone d'emploi, bassin de vie), économique, social, expérimentation volontairement limitée, ...

2.3.4 La méthodologie d'évaluation retenue devra mobiliser à la fois une approche quantitative et une approche qualitative

Les données quantitatives sont souvent privilégiées car elles semblent posséder un fort pouvoir d'objectivation de la réalité et se prêtent mieux à la comparaison et à l'agrégation. Elles doivent toutefois être complétées par une approche qualitative plus longue et complexe. En mobilisant des sources diversifiées, cette dernière permet d'apprécier l'importance du contexte local et de l'environnement institutionnel, de mesurer la perception et l'appropriation du dispositif par les différentes catégories d'acteurs et de bénéficiaires, et de recueillir des informations subjectives permettant d'éclairer ou de nuancer des informations quantitatives.

2.3.5 Les collectivités doivent être fortement impliquées dans le suivi voire la mise en œuvre de l'évaluation

La mise en œuvre de l'évaluation peut prendre des formes différenciées. Elle peut être réalisée en interne par la collectivité mais, dans ce cas, il est nécessaire de veiller à l'indépendance de jugement des évaluateurs. Elle peut être confiée à des prestataires dans des formes qui devront alors être préalablement définies et garanties par la référence aux normes et standards de cette discipline. Dans tous les cas, la direction de la collectivité commanditaire doit s'impliquer fortement dans le suivi de l'étude.

En particulier, si l'évaluation est confiée à des prestataires, les collectivités territoriales seront membres de droit du comité de pilotage qui validera le cahier des charges et assurera le suivi de l'étude.

2.3.6 Les citoyens pourront être étroitement associés aux démarches d'évaluation

Il y a, aujourd'hui, un consensus pour faire d'une association plus étroite des citoyens à l'évaluation des politiques publiques un des enjeux essentiels de la rénovation de l'action publique. Les modalités de cette

association font cependant l'objet de multiples réflexions tant de doctrine que de méthode (*cf annexe n°13 : L'association des citoyens à l'évaluation des politiques publiques*).

Le niveau territorial peut être considéré comme favorisant les expérimentations sur ce sujet. C'est à cet échelon que se met en œuvre très concrètement le service public local. Surtout, la proximité entre décideur et administrés permet de faciliter l'organisation de la participation citoyenne. De fait, depuis les années 2000, diverses formes de participation citoyenne, ponctuelles ou pérennes ont été expérimentées dans des collectivités (groupes de citoyens experts, jurys citoyens, conférences de consensus...).

Une charte méthodologique partagée constituerait le moyen de préciser les modalités d'association des citoyens à l'évaluation des politiques partagées aux différentes étapes du processus (recueil de témoignages, association à l'analyse des données, participation à la formulation du jugement évaluatif, accès aux résultats de l'évaluation), ainsi que le poids donné à ces remontées dans le cadre du travail d'évaluation.

2.3.7 Les rapports feront l'objet d'une publication selon des modalités différenciées

Les résultats des évaluations sont généralement restitués à l' élu en charge de cette démarche et à ceux qui ont la responsabilité de la politique ou du dispositif. Ils le sont parfois également aux commissions thématiques. La diffusion externe est en revanche limitée.

Généraliser une obligation de diffusion générale des rapports d'évaluation ne paraît ni pertinent, ni efficace. Beaucoup d'évaluations qui portent sur des sujets techniques ou à enjeux limités n'ont que peu d'intérêt pour les usagers ou les citoyens. Une telle contrainte risque, au surplus, de générer des réticences d'un certain nombre de collectivités à s'impliquer dans le dispositif.

Il serait préférable de prendre en compte le cadre et les destinataires de l'évaluation :

- Les rapports résultant d'une obligation légale ou du programme de travail arrêté au niveau national feraient l'objet d'une publication systématique.
- En revanche, s'agissant des évaluations résultant d'une initiative locale, les modalités de diffusion des rapports seraient précisées au cas par cas et préalablement au lancement de l'évaluation. Le principe serait la diffusion, sa dérogation devrait être motivée. Ceux-ci seraient systématiquement envoyés aux partenaires qui auront été associés à la démarche d'évaluation. Leurs conclusions bénéficieraient ainsi très largement aux acteurs intéressés par la politique ou le dispositif évalué. La publication des rapports concernerait prioritairement ceux susceptibles d'alimenter un véritable débat public.

Recommandation n°13 : Fixer les principes garantissant le caractère partagé de la démarche : une évaluation globale, centrée sur les politiques publiques et les projets, s'appuyant sur une approche qualitative et quantitative, dans laquelle services de l'État comme des collectivités s'impliqueront fortement.

Recommandation n°14 : S'appuyer sur les évaluations partagées pour encourager une association étroite des citoyens et promouvoir une publication adéquate des rapports réalisés.

2.4 Améliorer le suivi et la valorisation des travaux d'évaluation réalisés

Le développement de l'évaluation bute aujourd'hui sur plusieurs difficultés : une connaissance très incomplète de la mise en œuvre des obligations d'évaluation et des rapports réalisés ; une insuffisante valorisation des travaux effectués ; une déconnexion du processus de décision.

2.4.1 Mettre en place un véritable suivi des démarches d'évaluation

Lorsque des évaluations sont prévues par des textes spécifiques (lois, décrets, contrats), il n'existe pas de dispositif permettant de s'assurer systématiquement que les démarches ont été initiées et qu'elles répondent aux objectifs fixés.

Les projets de loi peuvent en effet prévoir différentes modalités d'évaluation de certains dispositifs, qu'il s'agisse de la création de comités ad hoc ou de la remise de rapports au Parlement. Si des tableaux de suivi permettent au Gouvernement de savoir, pour chaque texte pris individuellement, si un rapport d'évaluation doit être remis au Parlement, aucun outil partagé ne permet une visibilité globale sur les évaluations en attente, leurs modalités, ou leur calendrier. De même, lorsqu'ils sont réalisés et remis, ces rapports ne bénéficient pas d'un suivi permettant d'apprécier leur qualité et la mise en œuvre de leurs recommandations.

Il apparaîtrait, a minima, souhaitable que soit mis en place un dispositif de suivi concerté sur ce sujet associant à la fois le Gouvernement et le Parlement.

S'agissant des évaluations qui s'inscriront dans le cadre d'un programme prévu soit au niveau national, soit au niveau territorial, il pourrait être prévu que soit présenté chaque année aux instances compétentes (CNT et CTAP) un point sur l'état d'avancement des évaluations actées dans ce cadre, ainsi que la nature et les difficultés éventuelles rencontrées.

En tout état de cause, il conviendrait que l'État informe les collectivités lorsqu'il conduit une évaluation sur un sujet concernant une politique ou un dispositif dont elles sont partie prenante et inversement que celles-ci alertent les services déconcentrés de l'État lorsqu'elles initient une démarche d'évaluation d'une politique publique.

2.4.2 Recenser l'ensemble des rapports d'évaluation réalisés par les collectivités territoriales

A l'heure actuelle, l'observatoire de la société française de l'évaluation est la seule instance s'étant attachée à recenser les travaux d'évaluation. Cet observatoire fonctionne sur une base déclarative, c'est-à-dire considère comme évaluation les travaux désignés comme tels par les commanditaires et/ou les prestataires qui les transmettent. Cette classification n'est cependant pas pleinement satisfaisante, certains travaux évaluatifs, non qualifiés comme tels, échappant ainsi à la collecte d'une part, et, inversement, des études ou audits présentés comme des évaluations étant répertoriés dans le baromètre d'autre part.

La qualité du recensement envisagé implique donc dans un premier temps de préciser le champ des rapports concernés. En cohérence avec la proposition visant à confier au CNT au niveau national et aux CTAP au niveau local l'élaboration de programmes nationaux et territoriaux de l'évaluation, les travaux d'évaluation à recenser devraient être ceux effectués conformément aux référentiels méthodologiques développés par l'OFGL au niveau national et par les CTAP elles-mêmes au niveau territorial.

Il est donc proposé de confier à l'OFGL, le recensement de l'ensemble des travaux d'évaluation menés au niveau territorial c'est-à-dire à la fois les rapports réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des programmes élaborés au sein des CNT et des CTAP, et, dans la mesure du possible, l'ensemble des travaux menés par les collectivités territoriales hors programme d'évaluation.

Les rapports validés comme conformes au référentiel de l'évaluation partagée devraient ainsi, au-delà de leur recensement par la commission de l'évaluation de l'OFGL qui en assurerait l'archivage, être systématiquement diffusés au ministère de la cohésion des territoires, aux délégations du Sénat et de l'Assemblée Nationale en charge des collectivités territoriales, aux associations d'élus et à la Cour des Comptes. Sous réserve de disposer des moyens adéquats, les préfets de régions pourraient assurer une veille sur ce sujet et transmettraient les documents à l'OFGL qui aurait en charge leur diffusion nationale.

2.4.3 Rendre accessible les travaux réalisés

La publication des rapports aux acteurs concernés est un élément indispensable mais pas suffisant pour en assurer l'appropriation par chacun, élus comme citoyens.

Il importe de parler moins de méthode, de sortir d'un langage technique pour mettre en scène et faciliter à travers des outils attractifs et un langage accessible l'accès et la compréhension des résultats de l'évaluation. Cet exercice de « médiatisation », « scénarisation », « éditorialisation » des résultats de l'évaluation est en l'espèce d'autant plus pertinent que ce qui est mis en débat d'une évaluation partagée, c'est bien la mise en œuvre d'une politique publique dans sa globalité et non l'exercice par une collectivité de l'une de ses compétences. Elle transcende les complexités institutionnelles encore mal comprises de nos concitoyens.

2.4.4 Inscrire l'évaluation dans le processus de décision

La faible légitimité de l'évaluation tient largement au fait qu'elle est aujourd'hui bien souvent déconnectée du processus de décision et suit un rythme qui lui est propre. De fait, trop rares sont encore les cas où l'évaluation vient précéder et guider les évolutions de l'action publique.

Ce décalage est très largement lié à la difficulté d'articuler le calendrier de l'évaluation et celui de la décision politique qui renvoient à des impératifs et contraintes qui apparaissent aujourd'hui difficilement conciliables.

Et pourtant, la réussite d'une évaluation se mesure autant à rigueur de la méthodologie utilisée qu'à sa capacité à alimenter le débat public et la décision des acteurs concernés. De ce point de vue, il serait souhaitable :

- De mieux articuler les différents processus d'évaluation. On sait, pour les raisons déjà évoquées la difficulté d'associer les collectivités territoriales aux études d'impact. Mais la mobilisation à l'occasion de leur élaboration, de l'ensemble des évaluations ex-post réalisées sur les territoires et leur analyse permettrait de donner des informations précieuses sur l'impact territorial de certaines décisions nationales (ex : rythmes scolaires). Il n'y a pas aujourd'hui d'articulation entre évaluations ex-post et ex-ante.
- De mieux caler le calendrier de l'évaluation sur celui de la décision politique, c'est-à-dire concernant les évaluations de politiques partagées la durée des contrats ou des bilans d'étapes prévus par la loi, quitte à limiter les ambitions de la démarche en restreignant son objet ou en renonçant à certains outils méthodologiques complexes, ce qui n'est nullement incompatible avec la rigueur qu'appelle cette démarche. L'internalisation croissante des ressources d'évaluation dans bon nombre de collectivités devrait favoriser une réponse adaptable et souple à cet impératif.

- De respecter les engagements pris par les différents partenaires, en ne prenant pas de décision définitive sur le même objet avant la mise en débat des résultats de l'évaluation et, inversement, en ne laissant pas sans suite les évaluations réalisées. De ce point de vue, plusieurs collectivités s'attachent à articuler fortement évaluation et décision en présentant à l'issue du débat sur les résultats de l'évaluation les mesures qui seront prises pour tirer les enseignements de celle-ci.

Recommandation n°15 : Valoriser les travaux d'évaluation en recensant les rapports réalisés, en mettant en place une démarche de suivi des évaluations décidées et en inscrivant les résultats des évaluations dans le processus de décision.

3 CONSOLIDER LES RESSOURCES DISPONIBLES

La mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques partagées implique que soient mieux identifiées et sollicitées les expertises disponibles tant au niveau national que sur les territoires. Or, sur ce point on constate un décalage important entre le niveau national, où les ressources de l'État pour évaluer les politiques publiques sont importantes mais celles mobilisables par les collectivités limitées, et le niveau territorial, où la capacité est inverse et place des collectivités qui ont développé des ressources significatives dans ce domaine face à des services déconcentrés de l'État de moins en moins outillés sur ce sujet.

3.1 Améliorer la cohérence et l'équilibre des ressources mobilisables au niveau national

3.1.1 Des ressources de l'État significatives fortement polarisées autour des inspections générales

Structurées essentiellement au niveau national, les ressources d'évaluation dont dispose l'État sont significatives.

On a déjà évoqué le rôle que joue la Cour des comptes dans ce domaine. Mais l'essentiel des ressources disponibles pour évaluer les politiques décentralisées résultent de la mobilisation des inspections générales et conseils généraux. L'IGA et le CGEDD sont souvent sollicités, à cet effet, dans le cadre de missions conjointes. Ces deux services d'inspection et de contrôle ont pour point commun d'intervenir sur la base de commandes de ministères dont les compétences ont fait l'objet de larges transferts aux collectivités territoriales ou qui ont en charge le suivi du cadre financier et réglementaire régissant les collectivités ainsi que les problématiques de l'aménagement du territoire. Tous les deux privilégient dans leur approche des enquêtes de terrain et accueillent, en leur sein, un nombre significatif d'ex-dirigeants de collectivités territoriales ayant une bonne maîtrise des contraintes de gestion de celles-ci.

On notera qu'au-delà des missions spécifiques, l'IGA intègre de plus en plus l'évaluation des politiques territoriales partagées dans son activité de base : elle a ainsi récemment substitué à la mission permanente de contrôle des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) une démarche systématique d'évaluation des politiques territoriales de sécurité civile qui au-delà de l'État, prévoit d'analyser l'implication de l'ensemble des partenaires publics et privés dans la mise en œuvre de ces actions et particulièrement des collectivités territoriales (départements gestionnaires des SDIS, communes à travers les plans communaux de sauvegarde...).

Une charte méthodologique des missions interministérielles conjointes a été signée par les responsables de 13 services d'inspection et de contrôle le 12 octobre 2018²², qui a pour vocation de faciliter la réalisation des missions conjointes. Elle précise que « *les membres de la mission, une fois désignés, se réunissent dans les meilleurs délais afin [...] d'analyser la nature de la mission (audit, inspection ou enquête administrative, conseil, **évaluation de politique publique**, expertise...), le périmètre de la mission et la nature des livrables (note d'étape éventuelle, rapport provisoire, rapport définitif, document de présentation des conclusions de la mission)* ».

²² Sont co-signataires : l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales, l'Inspection générale de la justice, le Contrôle général des armées, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, le Contrôle général économique et financier, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, l'Inspection générale des affaires culturelles, l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, l'Inspection générale des affaires étrangères.

De façon à favoriser l'acculturation à cette problématique, pourraient être mise en place des formations communes ou partagées aux inspections générales au cours desquelles les enjeux de l'évaluation des politiques publiques et notamment le rôle de chaque acteur de l'action publique seraient mis en évidence. Le suivi annuel de la charte pourrait donner lieu à un échange dédié à l'évaluation des politiques partagées.

Au-delà des inspections générales, France Stratégie peut également être mobilisé pour effectuer des évaluations.

Encadré n°1 : le rôle de France Stratégie en matière d'évaluation

France stratégie souhaite depuis plusieurs années se positionner comme un acteur central de l'évaluation d'impact des politiques publiques en France. La structure a produit, à cet effet, des analyses comparatives sur la place de France en matière d'évaluation et différents guides méthodologiques (dont le guide méthodologique de l'évaluation socioéconomique des investissements publics). Ses travaux prennent toutefois peu en compte, à ce jour, la dimension territoriale de l'action publique.

La plupart des travaux d'évaluation des différents comités adossés à France Stratégie sont centrés sur des politiques initiées au niveau national, ne faisant que peu intervenir les collectivités (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, ordonnances travail, fiscalité du capital, loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE »). Si l'impact de certaines politiques nationales sur les collectivités est mentionné à plusieurs reprises, aucun de ces travaux ne porte sur l'évaluation de politiques décentralisées à proprement parler. Trois comités s'intéressent à des politiques dont la mise en œuvre appelle la mobilisation des territoires : le comité d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, le comité d'évaluation des impacts du plan très haut débit, le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui associe, au titre des personnalités qualifiées, deux représentants des collectivités.

3.1.2 L'implication des associations d'élus dans les démarches d'évaluation initiées au niveau national s'avère complexe

L'implication forte des associations d'élus dans les travaux d'évaluation est importante car elle conforte la légitimité des missions concernées, facilite les contacts avec les collectivités, permet d'objectiver analyses et recommandations et favorise l'appropriation des travaux réalisés. Force est de constater qu'elle reste à ce jour limitée, comme en témoignent tant les évaluations pilotées lors du précédent mandat par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (les collectivités n'ont été associées qu'à 24 comités de pilotage sur les 65 rapports prévus) que les diverses missions d'évaluation de politiques publiques effectuées par l'inspection générale de l'administration en relation étroite avec les associations d'élus²³, d'où ressortent plusieurs enseignements :

- Rares sont encore les cas dans lesquels les évaluations résultent d'une initiative conjointe des représentants de l'État et des collectivités. On peut citer, à titre d'exemple, la mission sur « les mutualisations au sein du bloc communal » qui a fait l'objet d'une lettre cosignée en juin 2014 par la ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique et le président de l'association des maires de France (AMF)²⁴ et celle, plus récente, sur « les carences ambulancières » (2020) co-initiée par les ministres de l'Intérieur et de la santé et l'assemblée des départements de France (ADF). Dans la plupart des cas, les associations d'élus sont invitées à émettre un avis sur la lettre de saisine élaborée par les administrations centrales concernées mais pas associées à leur rédaction.

²³ Mission IGA sur « l'évaluation des politiques territoriales d'incendie et de secours » (2014) ; Mission IGF-IGA sur « les mutualisations au sein du bloc communal » (2015) ; Mission IGA-IGAS-IGJ-ADF sur « les mineurs non accompagnés » (2018) ; mission IGAS-IGA sur « les carences ambulancières » (2020).

²⁴ Cette mission figurait parmi les évaluations de politiques publiques initiées à partir de 2012.

Si des lettres de mission co-signées par les ministres concernés et les présidents des associations d'élus sur des politiques décentralisées à fort enjeu et sensibilité pourraient être plus systématiques, il serait, a minima, nécessaire de se mettre d'accord sur le contenu de la démarche de façon à prendre en compte les préoccupations et enjeux de chaque acteur, définir le périmètre de la politique concernée, préciser les modalités d'associations des collectivités à l'évaluation et le calendrier de celle-ci.

- La participation des associations d'élus au processus bute sur les moyens limités dont elles disposent, ainsi qu'à l'expertise et à l'extériorité qu'appelle une démarche qui ne renvoie pas à leur cœur de métier. Des initiatives intéressantes (par exemple, l'évaluation des politiques territoriales d'incendie et de secours dans le cadre de la modernisation de l'action publique en 2014) ont esquissé des pistes qui mériteraient d'être développées et qui conduisent à distinguer deux niveaux :
 - Un niveau politique, qui pourrait prendre la forme d'un comité de pilotage, coprésidé par les commanditaires de la mission (le ou les ministres concernés, les présidents des associations d'élus ou leurs représentants...) qui interviendrait en amont pour définir enjeux et modalités de mission et en aval pour échanger sur diagnostic et propositions.
 - Un niveau technique concrétisé par la mise en place d'une équipe opérationnelle associant, chaque fois que possible, aux inspections générales de l'État, des représentants des collectivités désignés par les associations d'élus. Pourraient être désignés à cet effet, soit des agents des services d'évaluation des collectivités qui ont développé leurs ressources internes dans ce domaine au cours des dernières années, soit des fonctionnaires déchargés de fonction mis à disposition par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)²⁵. Ce dispositif supposerait, évidemment, la validation du président de la collectivité concernée et l'accord des intéressés pour participer à une expérience qui mériterait d'être valorisée dans leur parcours professionnel. Cette équipe opérationnelle composée d'experts nationaux et territoriaux de l'évaluation mènerait ses travaux en toute indépendance.

A minima, lorsque la mise en place de ces équipes opérationnelles conjointes ne sera pas possible, les associations d'élus seront étroitement associées aux travaux des inspections générales : elles informeront les collectivités concernées de la démarche, participeront à la rédaction des questionnaires, leur diffusion, suivi et analyse, organiseront des ateliers entre les membres de la mission et les responsables des collectivités concernées pour échanger sur les problématiques identifiées dans le cadre de groupes de travail permanents ou ad hoc, etc.

- Les rapports d'évaluation pourraient être cosignés par l'équipe opérationnelle et diffusés selon des modalités à discuter au sein du comité de pilotage.
- La mise en œuvre des recommandations mériterait d'associer plus étroitement les collectivités : consultation sur les évolutions réglementaires ou financières pour l'État, valorisation des bonnes pratiques pour les collectivités.

Le déséquilibre, au niveau national, entre les ressources de l'État et celles mobilisables par les associations d'élus doit conduire à rechercher des solutions innovantes pour évaluer de façon concertée les politiques décentralisées.

²⁵ Les conditions prévues par la convention-type du CNFPT (objet à déterminer au cas par cas, participation financière limitée de l'organisme d'accueil...) ne semblent pas incompatibles avec les contraintes d'une mission d'évaluation, à l'exception de la durée (3 mois) qui mériterait d'être légèrement prolongée.

Recommandation n°16 : Inviter à la signature conjointe des lettres de mission puis distinguer, lors de la mise en œuvre des évaluations, un niveau politique associant les autorités signataires autour d'un comité de pilotage et un niveau technique se traduisant par la mise en place d'une équipe opérationnelle associant, chaque fois que possible, aux inspections générales de l'État, des représentants des collectivités.

3.2 Renforcer les expertises disponibles sur les territoires

Les évaluations de politiques et dispositifs décidés par les collectivités doivent mobiliser prioritairement des expertises locales. Or, l'équilibre des ressources disponibles en matière d'évaluation au niveau territorial est inverse à celui qui prévaut au niveau national : les moyens des services déconcentrés de l'État sont limités alors que ceux des grandes collectivités territoriales se sont développés au cours des dernières années mais ont besoin d'être confortés.

3.2.1 Structurer au sein de l'État, une équipe projet en charge du suivi des démarches d'évaluation

L'État a développé une politique d'évaluation qui n'est que peu territorialisée. Elle est pensée au niveau national et implique peu les acteurs locaux. Les moyens des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) en matière de production de connaissances sont très limités : moins de 20 personnes représentant 10,1 ETP. Une majorité des « référents études » sont des chargés de mission (12 agents dans 11 SGAR), qui exercent plutôt des fonctions de pilotage et de coordination régionale que des fonctions de production. Les métiers ont été recentrés sur les études et les analyses territoriales. La compétence évaluation est peu présente et n'existe réellement que dans deux régions : Normandie et Hauts-de-France. Peu dotés en ressources propres d'évaluation au niveau territorial, les services déconcentrés de l'État recourent très largement à des prestataires extérieurs pour faire face aux besoins identifiés.

Il existe donc un hiatus important entre des services de l'État qui ont de moins en moins d'expertise en matière d'évaluation au niveau local et ceux des collectivités dont les besoins sont croissants.

Les ressources territoriales de l'État en matière d'études et d'évaluation ont donc fortement diminué au cours des dernières années et sont, au surplus, fortement dispersées. Il est indispensable de constituer auprès de chaque SGAR une équipe en capacité d'assurer le suivi des démarches d'évaluation des politiques territoriales. Pourraient être mobilisées à cet effet, l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les directions régionales des finances publiques (DRFIP), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la banque des territoires et en tant que de besoin les services déconcentrés de l'État, notamment les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les DIRECCTE, les services en charge de l'évaluation des rectorats, etc. L'appui méthodologique des chambres régionales des comptes (CRC) pourrait également être sollicité.

Au niveau départemental, et conformément à l'instruction en date du 15 mai de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales relative à la doctrine d'intervention de l'agence nationale de la cohésion des territoires, le nouveau comité local de cohésion territoriale prévu par la loi du 22 juillet 2019 pourrait contribuer à identifier les ressources en ingénierie mobilisables localement en matière d'évaluation.

Encadré n°2 : Les CRC, une expertise en matière d'évaluation insuffisamment mobilisée

L'examen de la gestion des comptes par les chambres régionales des comptes ne se limite pas au seul domaine financier et comptable. Il porte sur la régularité mais également sur la qualité de la gestion. Il revient ainsi également aux CRC d'évaluer les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant, c'est-à-dire l'efficacité de l'action de la collectivité (l'investissement réalisé par la collectivité a-t-il permis d'atteindre l'objectif fixé ?). Les CRC peuvent être conduites à procéder à une évaluation des politiques publiques locales.

La démarche des CRC est principalement axée sur des contrôles de régularité (marchés, ressources humaines ...). Si les enjeux et méthodes de l'évaluation des politiques publiques sont maîtrisés, ils sont peu mobilisés, sauf à l'occasion des évaluations nationales pilotées par la Cour des comptes.

Au-delà du contrôle, on rappellera que les CRC ont aussi en charge le conseil aux collectivités. Les collectivités petites à moyennes dont les équipes sont restreintes et peu familiarisées avec les techniques et compétences à mettre en œuvre pour répondre aux exigences de l'évaluation pourraient utilement bénéficier d'un appui des CRC dans ce cadre.

3.2.2 Mieux identifier les ressources disponibles dans les grandes collectivités et favoriser les mutualisations au niveau régional

Deux priorités pourraient guider la consolidation des ressources au niveau régional : une meilleure identification des expertises disponibles dans les grandes collectivités et une mutualisation de celles-ci au bénéfice de l'ensemble du territoire.

Concernant le premier point, l'évaluation s'est développée dans les grandes collectivités. L'étude sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale (*cf annexe n°12 : L'évolution de la prise en compte de l'évaluation dans les collectivités territoriales*) fait toutefois clairement ressortir les raisons qui rendent leur identification complexe :

- Dans nombre de collectivités, la fonction évaluation est très récente, voire pas encore créée, même si les collectivités qui se dotent de ressources propres en matière d'évaluation sont de plus en plus nombreuses, comme le relèvent les différents baromètres de la SFE.
- La pérennité de la fonction évaluation n'est jamais acquise et la trajectoire de l'évaluation des politiques publiques dans chaque collectivité n'est pas linéaire. Les services se sentent vulnérables quand il y a une reconfiguration de la collectivité ou un changement politique. Les fonctions évaluation ne se vivent pas comme un invariant au sein de la collectivité.
- L'évaluation des politiques publiques ne fait pas toujours l'objet d'une priorité en soi dans la feuille de route des directions générales des services. Ils l'englobent dans un ensemble plus vaste de pratiques managériales visant à développer une culture de la performance au sein de leur organisation.
- L'évaluation est généralement perçue comme une démarche plus technique que politique. Elle est identifiée comme un domaine réservé aux experts. De fait, les élus trouvent difficilement leur place dans le processus évaluatif.

L'hétérogénéité mais aussi la plasticité des réponses organisationnelles apportées, qui ont encore du mal à s'inscrire dans la durée, n'ont pas favorisé l'identification des ressources disponibles au niveau territorial. Les interactions sur ce sujet sont davantage verticales qu'horizontales : une région, par exemple, a souvent plus d'échanges sur l'évaluation avec ses homologues qu'avec les autres collectivités de son territoire.

Les services d'un conseil régional pourraient, avec l'appui du CNFPT, identifier les équipes en charge de l'évaluation dans l'ensemble du territoire régional, les délégations à l'évaluation confiées aux élus et les travaux réalisés.

Par ailleurs, on notera que si les grandes collectivités (régions, départements, métropoles) ont fréquemment dédié des moyens à l'évaluation, il n'en est pas de même au sein du bloc communal. De nombreuses intercommunalités et communes n'ont pas les ressources suffisantes pour développer une fonction qui ne leur paraît pas toujours indispensable. La mutualisation constitue donc un enjeu important : au-delà de l'échange d'information, il s'agit de confier le suivi et la mise en œuvre des évaluations à une équipe projet à laquelle les collectivités membres pourraient participer, soit par la mise à disposition totale ou partielle d'agents de leurs services d'évaluation, soit par une participation financière arrêtée au regard des ressources de chacun.

La coopération entre collectivités territoriales en matière d'évaluation n'est toutefois pas aisée comme le démontrent les vicissitudes du réseau REV/MED, qui mutualisait les expertises de dix collectivités du sud-est de la France. Le désinvestissement des collectivités adhérentes et les mobilités professionnelles des personnes ressources au sein des deux collectivités pilotes, le Gard et le Var, collectivités dans lesquelles les missions évaluations n'existent plus en tant que telles, a remis en cause une dynamique pourtant prometteuse, saluée comme un exemple au niveau national (*cf annexe n°14 : Le réseau REV/MED*).

On notera que ces esquisses de coopération territoriale visent d'abord avec favoriser échanges d'informations et de bonnes pratiques entre collectivités et n'associent pas les services déconcentrés de l'État.

Les régions qui le souhaitent et le peuvent pourraient organiser une réponse aux collectivités n'ayant pas d'expertise en matière d'évaluation mais souhaitant développer cette pratique, soit en fédérant les ressources existant sur le territoire, soit en proposant l'appui de leurs propres services en charge de l'évaluation.

Recommandation n°17 : Favoriser au niveau régional les mutualisations au profit des collectivités n'ayant pas d'expertise en matière d'évaluation mais souhaitant développer cette pratique.

3.2.3 Rechercher les modalités qui permettront aux acteurs économiques, sociaux et environnementaux régionaux de mieux contribuer à l'évaluation des politiques territoriales

La loi NOTRe donne mission aux conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) de contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques régionales. Toutefois, ceux-ci ne sont pas encore toujours considérés par les régions comme partie prenante de ces démarches. Quelques-uns sont intégrés dans le comité de pilotage de la démarche d'évaluation (Bourgogne Franche Comté) ou dans certains exercices d'évaluation (Franche-Comté). Leur présence était plus fréquente dans les instances de suivi et d'évaluation de certaines politiques : programmation des fonds européens (Picardie), contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (Réunion), schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (Ile-de-France). Plusieurs CESER ont été saisis pour réaliser des travaux d'évaluation : conditions et versements des aides régionales en matière d'investissement aux entreprises (Aquitaine), politiques de la jeunesse (Pays de la Loire), emplois tremplins (Normandie).

Mais l'implication et les moyens mobilisables par les CESER pour l'évaluation sont très différents d'un territoire à un autre et la dimension évaluative de leurs travaux n'est pas toujours perçue comme telle. Les CESER ne disposent pas toujours des moyens humains, techniques et financiers pour réaliser des évaluations.

Les CESER ont affiché un fort volontarisme en matière d'évaluation et se sont structurés en interne pour contribuer au développement de l'évaluation : commission suivi et évaluation en Occitanie, rencontres avec les élus régionaux (Grand Est), organisation de formations (Nouvelle Aquitaine). Certains co-pilotent avec la région l'évaluation d'une politique ou d'un schéma. Des CESER ont encouragé les régions à mettre en place un dispositif structuré et pérenne d'évaluation (Bourgogne).

Il serait souhaitable d'intégrer les CESER dans le conseil scientifique de l'évaluation et de préciser le rôle qu'ils pourraient jouer dans la structuration des ressources d'évaluation.

Les conseils de développement qui associent la société civile, les élus locaux et les citoyens à l'échelle des intercommunalités et des territoires de projet pourraient également être mieux associés à l'évaluation des contrats de territoires.

3.2.4 Mieux mobiliser le potentiel des universités

Les universités et les centres de recherche constituent un vivier d'expertise en matière d'évaluation des politiques publiques. À l'échelle nationale, des laboratoires de recherche, en économie notamment, participent à l'évaluation de certains dispositifs à l'initiative de France Stratégie ou des assemblées parlementaires. En revanche, au niveau territorial, leur association à des travaux d'évaluation est, à ce jour limitée et très inégale. Ainsi, selon la SFE, les travaux d'évaluation confiés à des universités et des chercheurs sur la période 2007-2018 ne s'élèvent qu'à 3,3%²⁶. Plusieurs facteurs sont de nature à freiner une implication plus forte de celles-ci :

- Les réticences exprimées par un certain nombre d'universitaires vis-à-vis d'une problématique peu attractive car considérée comme de la recherche appliquée, au surplus, dépendante de la commande publique. Le champ de l'évaluation a été, de fait, très largement investi par les inspections générales et les prestataires privés, laissant jusqu'à ce jour peu de place à la recherche publique.
- L'insuffisance des ressources humaines et financières mobilisables tant au niveau national que territorial pour accompagner des démarches d'évaluation qui sont fortement consommatrices en temps dans un contexte déjà en forte tension.
- Le fonctionnement en disciplines encore très cloisonnées de la recherche française là où l'évaluation appelle des regards pluridisciplinaires. On notera toutefois l'émergence de réponses nouvelles comme le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), plateforme de recherche de Sciences Po créée en 2011.
- Les différences de temporalité entre les travaux académiques et les impératifs de l'action publique. Alors que les évaluations de politiques publiques s'inscrivent dans un processus d'aide à la décision de moyen-terme, les évaluations universitaires de politiques publiques font face à des réalités différentes, le délai moyen entre l'initiation de l'étude et sa publication allant de 3 à 6 ans.

Cette distance est particulièrement préjudiciable à la consolidation de l'évaluation au niveau territorial qui est privée d'une expertise de haut niveau. Il serait souhaitable de mieux identifier les ressources régionales disponibles dans les universités et centres de recherche en distinguant :

- les besoins d'accompagnement méthodologiques qui justifient la présence d'universitaires dans les comités de pilotages mis en place pour assurer le suivi des démarches : à cet égard, il serait souhaitable d'intégrer des universitaires au sein du conseil scientifique créé pour appuyer les CTAP ;

²⁶ Baromètre 2018 de l'évaluation des politiques publiques en France de la SFE, p. 17.

- les besoins d'expertise dans des champs disciplinaires liés aux problématiques évaluées (géographie, sociologie, économie...).

Les acteurs mais aussi les modalités de mise en œuvre du partenariat sont, dans les deux cas, très différents.

Recommandation n°18 : Mieux s'appuyer sur les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux ainsi que sur les ressources disponibles dans les universités.

3.2.5 Prendre en compte le caractère dynamique mais restreint du marché des prestataires privés

Le recours à des prestataires privés peut s'avérer nécessaire pour différentes raisons :

- L'insuffisance des moyens disponibles au sein de l'État ou des collectivités pour mener à bien une démarche d'évaluation. L'État externalise de plus en plus ses prestations d'évaluation. On note au sein des collectivités que, si un mouvement d'internalisation est en marche²⁷, il ne concerne pas encore l'ensemble de celles-ci.
- Le besoin de disposer, sur certains sujets, d'une expertise technique approfondie dont ne disposent pas les services de la collectivité.
- L'obligation faite par la loi de recourir à des ressources externes de façon à garantir l'objectivité de l'évaluation.
- La volonté, sur des sujets qui peuvent être politiquement sensibles (ex : le contrôle de l'activité des organismes associés) de recourir à un tiers dont les conclusions seront plus facilement acceptées.

Le marché de l'évaluation des politiques publiques est un marché dynamique mais qui repose sur un nombre d'acteurs limités et inégalement répartis sur le territoire. L'intervention de ces acteurs est par ailleurs très variable selon les champs donnant lieu à des évaluations. A cet égard, certains prestataires ont acquis une assise reconnue en matière d'évaluation de l'utilisation des fonds européens. Sur certaines politiques publiques régionales, en revanche, la ressource disponible est restreinte et repose beaucoup sur l'expertise technique des prestataires. En conséquence, peu nombreuses sont parfois les réponses aux appels d'offres lancées par les collectivités publiques.

3.3 Promouvoir une approche partagée de la professionnalisation à la fonction d'évaluation

La fonction d'évaluation est aujourd'hui pleinement reconnue dans le secteur public mais cette culture reste insuffisamment partagée entre l'État et les collectivités.

3.3.1 Identifier pour mieux partager l'ingénierie territoriale de l'évaluation

On connaît mal aujourd'hui les ressources mobilisables sur un territoire pour une démarche d'évaluation. L'absence de coopération et de mutualisation dans ce champ de l'action publique conduit à réserver le bénéfice de celle-ci aux collectivités dotées d'un service dédié ce qui constitue un handicap réel à leur diffusion dans des collectivités de dimension plus réduites et est peu favorable à la mise en place d'évaluations partagées avec l'État.

²⁷ Près de 80% des évaluations menées par le département de Seine-Saint-Denis ont ainsi été réalisés en interne entre 2013 et 2019.

Le recensement systématique et régulier des services et travaux d'évaluation proposés permettrait aux délégations territoriales du CNFPT d'identifier, pour chaque région, les agents ayant développé une expertise dans ce domaine et de sensibiliser les collectivités à l'intérêt que présentent les compétences acquises en matière d'évaluation des politiques publiques non seulement pour les directions ressources mais pour l'ensemble des directions opérationnelles. La valorisation de celles-ci dans les parcours professionnels des intéressés semble, en effet, encore trop limitée.

Un exercice similaire pourrait être réalisé pour l'État au niveau régional : au-delà des services études des SGAR existent, sur certains territoires, des ressources d'évaluation significatives dans les services déconcentrés de l'État mais aussi au sein de ses grands instituts et opérateurs, comme par exemple l'INSEE, la Banque des territoires ou le CEREMA.

Ce vivier pourrait être mobilisé pour participer aux évaluations mises en place au niveau territorial mais aussi, en tant que de besoin, à celles initiées au niveau national. Ainsi, rien ne s'opposerait à ce qu'au-delà des missions s'inscrivant dans le cadre des politiques partagées, les inspections générales et conseils généraux de l'État associent à leurs travaux des agents des services d'évaluation de certaines collectivités et inversement, à ce que celles-là fassent appel à l'expertise de celles-ci pour les accompagner dans certaines démarches. Ces interventions pourraient s'effectuer sur une base contractuelle souple précisant leurs objectifs et modalités dans le respect des règles fondamentales régissant chacune des institutions (en particulier la validation des saisines par les ministres et les présidents de collectivités concernés).

Recommandation n°19 : Effectuer un recensement systématique et régulier des services et travaux d'évaluation afin de constituer un vivier susceptible d'être mobilisé pour participer aux évaluations mises en place au niveau territorial.

3.3.2 Organiser des formations communes à destination des cadres de la fonction publique de l'État et des responsables des collectivités territoriales

Si l'évaluation commence à être prise en compte dans les programmes de formation initiale des écoles de formation de service public, elle ne l'est pas dans ceux concernant la formation professionnelle continue. Cependant, les approches restent très cloisonnées entre fonction publique territoriale et fonction publique de l'État. Enfin, concernant plus spécifiquement les collectivités, les élus locaux sont encore peu sensibilisés à ces problématiques, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une dynamique collective.

3.3.2.1 Les écoles de service public intègrent de mieux en mieux l'évaluation dans leur programme de formation initiale

S'agissant de la fonction publique de l'État, l'École nationale d'administration (ENA) indique dès le début de la présentation de sa scolarité sur son site Internet que « *la scolarité à l'ENA a pour objectif de former les élèves à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'aux fonctions de management d'une administration publique.* » Un module d'évaluation des politiques publiques est prévu dans son programme de formation (**cf annexe n°15 : L'évaluation dans la formation initiale des écoles de la haute fonction publique**).

Dans les instituts régionaux d'administration (IRA), suite à la réforme de la scolarité mise en œuvre à partir de septembre 2019, le domaine « conduite de l'action publique » occupe un quart de la formation des élèves, et constitue une catégorie transverse qui intègre l'évaluation des politiques publiques.

Dans la fonction publique territoriale, des efforts ont été entrepris ces dernières années afin de préciser les attendus et les conditions d'exercices des titulaires des fonctions d'évaluation ou de contrôle interne.

Le CNFPT a ainsi réalisé des fiches métiers correspondant aux fonctions de chargé d'évaluation des politiques publiques précisant les savoirs attendus pour exercer ces fonctions et décrivant leurs activités. Le CNFPT a également intégré l'évaluation dans les dispositifs de formation initiale des cadres territoriaux.

On soulignera également le développement du potentiel universitaire de formation en matière de l'évaluation. Toutes les unités de formation et de recherche (UFR) spécialisées en management public, ainsi que celles incluant partiellement cette discipline, dispensent aujourd'hui en formation initiale et continue des enseignements sur l'évaluation des politiques publiques, qui figurant également dans plusieurs laboratoires de recherche.

Les professionnels de l'évaluation qui interviennent à l'INET ou dans les IRA ont souvent une origine commune : universités, consultants (cabinet Quadrant), agents de la fonction publique territoriale (directrice des finances, ...).

3.3.2.2 Dans la fonction publique de l'État comme la fonction publique territoriale s'est engagée une réflexion encore inachevée sur la structuration d'une offre de formation continue à l'évaluation

S'agissant de l'État, le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie (2018), qui constitue le cadrage national des priorités en matière de formation continue interministérielle établi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), évoque le développement de formations à l'évaluation des politiques publiques dans le cadre de son axe 1 dédié à la transformation de l'action publique (« *Développer une offre de formation ayant pour objet d'accompagner la transformation de l'action publique* ») et invite à « *créer des modules de formation dédiés à la transformation ou à l'évaluation de l'action publique, tel que des partenariats avec l'Université en vue de déployer une formation pluridisciplinaire consacrée à l'évaluation de l'action publique sur l'ensemble du territoire* ».

Toutefois, cette priorité n'est pas encore systématiquement déclinée au niveau régional par les plateformes d'appui aux ressources humaines qui peinent parfois à recruter un nombre de candidats intéressés par ces formations.

Dans la fonction publique territoriale, le CNFPT a engagé en 2015 une réflexion sur les modalités d'une meilleure structuration de l'offre de formation continue en matière d'évaluation. Un premier travail de repérage du contenu des formations dispensées à cet effet et des métiers devrait alimenter la réflexion sur ce sujet. Dans ce cadre, trois grands types de formations à l'évaluation ont été distinguées :

- celles dont l'objectif général est de former aux méthodologies et aux pratiques de l'évaluation des politiques publiques ;
- celles dédiées à une politique publique sectorielle adaptée à leurs enjeux spécifiques ;
- enfin celles concernant la conduite d'un projet spécifique intégrant une phase d'évaluation, cette dernière n'étant pas l'objet exclusif de la formation mais une phase d'un processus plus global.

L'analyse de l'offre de formation à l'évaluation fait ressortir que la plus grosse proportion des sessions réalisées et des stagiaires formés de 2010 à 2014 concerne, à part presque égale, les formations relevant du type 1 et 3. Les formations dédiées à l'évaluation d'une politique locale sectorielle restent en retrait avec seulement 20,5% des sessions réalisées et 16,7% des stagiaires formés.

3.3.2.3 Des élus locaux à mieux sensibiliser aux problématiques d'évaluation

Une des conditions de réussite de l'évaluation dans les collectivités est le portage politique dont elle ferait l'objet. Or, si de plus en plus nombreux sont les élus à s'intéresser à cet enjeu, force est de constater, à quelques exceptions près, qu'ils sont encore rarement à l'origine des demandes d'évaluation, souvent peu actifs dans le déroulement de la démarche (leur présence au comité de pilotage n'est pas systématique) et insuffisamment impliqués dans la gestion de la publicité du rapport et de ses suites.

Le rapport récent de l'IGA et de l'IGAS sur « la formation des élus locaux » souligne, ainsi, que le besoin de rendre compte de la mise en œuvre des politiques publiques progresse lentement mais qu'il est loin d'être généralisé. Il y est regretté la rareté des modules de formation proposant aux élus locaux de faire un bilan à mi-parcours des politiques mises en œuvre (n'existent que quelques exemples, comme « Bilan à mi-parcours des politiques enfance-jeunesse » ou « des politiques liées au vieillissement ») et il y est noté que les formations dédiées à l'évaluation des politiques publiques étaient souvent destinées à un public trop restreint, celui des élus invités à intégrer les comités de pilotage accompagnant la mise en place d'un dispositif dédié à cette démarche au sein de la collectivité.

Il conviendra d'étudier avec les associations d'élus tant au niveau national que local les moyens de sensibiliser les élus locaux à l'importance de l'évaluation dans le pilotage de l'action publique locale et d'inciter les organismes de formation à proposer des modules adaptés à cet effet.

Une des pistes envisageables pourrait consister à organiser en assemblée plénière un débat annuel sur l'évaluation des politiques conduites par la collectivité, par exemple à l'occasion du cycle d'approbation du budget.

3.3.2.4 Des modes de fonctionnement qui restent très cloisonnés

En formation initiale, les projets collectifs mis en place par le CNFPT et les rapports commandés par les administrations dans le cadre des IRA sont souvent sollicités par des collectivités sur des sujets assez proches (ex : mise en œuvre de la dématérialisation de la signature électronique, accès au droit des publics fragiles, jeunes au sein des quartiers politique de la ville, etc). En revanche, les conditions d'organisation très différentes de la scolarité dans les écoles de l'État et dans celles relevant de la fonction publique territoriale ne permettent pas de mixer les publics. Les rapports sur commande demandés aux élèves de l'ENA portent sur des politiques et dispositifs nationaux et non sur des dispositifs et contrats locaux impliquant une multiplicité de partenaires (contrats de plan, contrats locaux de sécurité...).

La formation professionnelle continue, dont le cadre est beaucoup plus souple, se prêterait davantage à des coopérations territoriales. On constatera toutefois que l'organisation du CNFPT, qui a longtemps privilégié une logique de pôles de compétences à une approche territoriale, n'a pas été facilitatrice. L'INET, responsable du pôle « ressources » (RH, finances, contrôle de gestion...), anime un groupe d'experts national composé des conseillers formation et des professionnels du domaine concerné. Est ainsi assurée une fonction de veille sur les enjeux de ce domaine professionnel ainsi que sur les évolutions nécessaires de l'offre de formation. En revanche, le lien avec les délégations territoriales, dont la réorganisation est en cours, reste à ce jour ténu. Les relations des IRA avec les délégations du CNFPT ou les instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) sont très distendues et la formation continue ne constitue pas à ce jour, pour eux, une priorité.

Cet intérêt encore trop limité pour l'évaluation des politiques publiques explique probablement le fait que cette problématique ne soit évoquée que de façon incidente dans le rapport Thiriez sur la formation des hauts-fonctionnaires et n'ait pas été identifiée comme une problématique d'intérêt commun par le réseau des écoles du service public.

Le groupe « Approche par les compétences », qui aurait pu constituer un cadre approprié pour évoquer les questions d'évaluation, ne s'est pas investi sur un sujet qui aurait pu justifier des échanges de pratiques utiles entre les 38 écoles relevant des trois fonctions publiques.

L'évaluation des politiques publiques et des projets de territoires doit pourtant constituer un des axes incontournables du rapprochement des dispositifs de formations destinés aux cadres de la fonction publique (ENA, IRA, INET, INSET).

A cet effet, il serait utile que soient mis en place au niveau territorial des modules de formation communs aux fonctionnaires de l'État et à ceux des collectivités territoriales dédiés à l'évaluation des politiques publiques et plus particulièrement à celles qui sont partagées.

Recommandation n°20 : Renforcer la prise en compte des enjeux de l'évaluation dans le cadre de la formation initiale et continue des cadres de la fonction publique. Mieux sensibiliser les élus à cette problématique.

3.3.3 Soutenir des lieux d'échanges de réflexions et de pratiques

Au niveau national, des représentants des administrations centrales, inspections générales et opérateurs de l'État, peuvent se retrouver avec des représentants des collectivités territoriales au sein des associations professionnelles (société française de l'évaluation) mais les échanges sont souvent organisés en groupe spécifiques (service et opérateurs de l'État / collectivités territoriales) et fonctionnent de façon très largement autonome.

On notera, par ailleurs, que les échanges de pratiques et d'expérience sur l'évaluation et, plus globalement, sur les différentes fonctions relevant du pilotage interne restent encore trop cloisonnés par catégorie de collectivité territoriale, les associations représentatives des plus importantes d'entre elles (régions, départements, bloc communal) s'étant organisées très différemment pour y répondre.

Les régions, du fait de leurs obligations en matière de fonds européens et de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, ont été parmi les premières collectivités à structurer la réflexion sur les fonctions d'appui au pilotage de l'action publique. Régions de France a ainsi mis en place trois groupes de travail dont l'objet est d'échanger sur les enjeux, les solutions innovantes et les difficultés rencontrées : un groupe « observatoire et évaluation » ; un groupe « contrôle de gestion pilotage et performance » ; un groupe « prospective et connaissance territoriale ». On notera toutefois que l'évaluation cherche encore sa place dans cette organisation et que les praticiens de l'évaluation dans les conseils régionaux échangent surtout par l'intermédiaire d'un réseau animé, aujourd'hui, par la région Nouvelle Aquitaine.

Depuis 2006, une structuration informelle au sein d'un réseau dit « des Carnutes » a permis aux cadres des départements de se structurer pour assurer des échanges de pratiques en matière de contrôle, d'audit et d'évaluation. Le réseau rassemble 278 personnes, essentiellement des contrôleurs de gestion (contre 100 en 2006) issues de 85 départements. La dimension contrôle de gestion domine fortement dans les problématiques communes donnant lieu à débat et les recueils de bonnes pratiques.

S'agissant du bloc communal, France Urbaine ne réunit plus de groupes de travail permanents ayant pour vocation de contribuer au partage des expériences et des compétences mais les problématiques et outils contribuant au pilotage de l'action publique locale sont très présents dans les débats des réunions des directeurs généraux de service. Rassemblant près de 1 000 intercommunalités, l'assemblée des communautés de France (ADCF) pilote études et enquêtes et est également sensible à ces enjeux. Enfin, l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) fédère les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints de communautés et métropoles, et compte aujourd'hui 1 000 adhérents. Elle s'attache à produire de la connaissance sur le management et les dynamiques territoriaux.

On notera qu'il n'y a pas, à ce jour, de réflexion concertée entre les associations représentant les collectivités sur les problématiques de l'évaluation, la transversalité étant assurée principalement par la société française de l'évaluation (SFE) et, dans une moindre mesure, par l'association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).

Fondée en 1999, la SFE a pour vocation de contribuer au développement de l'évaluation et de promouvoir son utilisation dans les organisations publiques et privées. C'est la seule instance dédiée spécifiquement à l'évaluation. Elle a mis en place, avec des moyens limités, une charte méthodologique et un baromètre permettant d'assurer un suivi régulier de cette démarche qui, quelles qu'en soient les limites, est un outil qui aujourd'hui n'a pas d'équivalent. Si elle ne dispose pas de groupe spécifique dédié aux collectivités territoriales, celles-ci sont assez nombreuses à adhérer à l'association. C'est le plus souvent dans ce cadre que les professionnels des collectivités se retrouvent tant au niveau national que local. La mission de service public qu'elle remplit dans ce domaine justifie un soutien pérenne des pouvoirs publics.

Constituée en février 2000, l'AFIGESE a vocation à réunir les professionnels territoriaux du management public territorial au sens large. Ses activités reposent sur des échanges de savoirs et de savoir-faire et visent à la diffusion d'acquis professionnels par l'information, le débat et la formation. Elle a intégré dans son périmètre l'évaluation des politiques publiques qui fait l'objet d'un groupe de travail spécifique et d'une publication régulière (« *Les échos de l'évaluation* ») mais cette problématique reste seconde par rapport à l'audit et au contrôle de gestion. Les services de l'État en charge de l'évaluation ne sont pas associés à ses travaux.

Ces associations jouent un rôle fondamental dans l'acculturation à l'évaluation qu'il convient de conforter. Elles ne constituent toutefois pas un cadre suffisant pour promouvoir une culture commune aux services de l'État et des collectivités dans ce domaine.

Il serait souhaitable, afin de mieux structurer les échanges de pratiques entre les services de l'État et des collectivités concernées et d'organiser, au sein la commission évaluation de l'OFGL (cf ci-dessus) l'animation d'une réflexion concertée entre l'État et les collectivités territoriales sur les questions d'évaluation partagée en lien avec la Société française d'évaluation.

Il serait, par ailleurs, utile de conforter les réseaux régionaux d'évaluateurs. Les territoires les plus dynamiques en matière d'évaluation sont souvent ceux où se sont structurés des réseaux territoriaux (clubs régionaux de la SFE, de l'AFIGESE...) : Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Pays de la Loire, Bretagne, ou encore Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces dynamiques d'échanges et de coopération mériteraient d'être confortées. Les délégations régionales du CNFPT pourraient s'investir plus fortement dans l'animation et le suivi de la réflexion sur les métiers de l'évaluation aujourd'hui pilotée par l'INET de Strasbourg dans une logique encore trop peu territorialisée.

Recommandation n°21 : Conforter le rôle des réseaux d'évaluateurs afin d'encourager les partages d'expérience et la diffusion des bonnes pratiques.

CONCLUSION

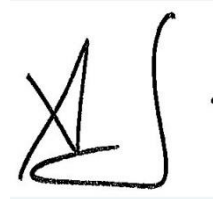
L'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport rejoignent très largement les suggestions émises par les collectivités territoriales interrogées dans le cadre des enquêtes mises en place par la mission en lien avec l'AFIGESE et Régions de France. Leur mise en œuvre n'est toutefois envisageable que si un certain nombre de conditions sont remplies :

- Un contexte favorable, celui d'une relation apaisée entre l'État et les collectivités territoriales garantissant la confiance qu'appelle cette approche. Les échecs des démarches d'évaluation partagées sont le plus souvent liés à des événements exogènes au processus d'évaluation lui-même et le produit secondaire d'une dégradation des rapports entre l'État et les collectivités ou entre collectivités.
- Une acculturation tant des élus que des fonctionnaires aux problématiques d'évaluation. Cette démarche ne progressera pas par la multiplication des contraintes même si, on l'a relevé, la mise en place d'un certain nombre d'obligations (comme pour les fonds européens) a incontestablement eu des effets bénéfiques sur la prise en compte de cette problématique. S'engager dans une démarche d'évaluation partagée dont on a souligné la complexité suppose que chacun des acteurs ait préalablement intégré cette fonction dans ses propres pratiques.
- Une vision globale du pilotage de l'action publique locale qui ne déconnecte pas l'évaluation des autres leviers participant de l'aide à la décision : observation et prospective, audit et contrôle. Il conviendra d'être attentif à ce que les préoccupations budgétaires et la rationalisation des dépenses publiques auxquelles la gestion de suites de la crise sanitaire devrait redonner une nouvelle actualité ne conduisent pas à restreindre les ambitions et les moyens de l'évaluation.
- Une approche pragmatique qui évite de faire de l'évaluation un exercice technocratique déconnecté du calendrier et des enjeux politiques mais laisse aux différents acteurs une large capacité d'autonomie pour adapter la démarche à une action publique de plus en plus différenciée. Cette approche devra par ailleurs être fortement articulée au processus de décision.
- Une réponse à un besoin essentiel : rendre compte de la complexité de l'action publique et de l'impact des politiques publiques. Dans un contexte marqué par l'imbrication des compétences qui rend difficilement compréhensible pour les citoyens l'identification des responsabilités des différents acteurs, l'évaluation des politiques partagées est de nature à favoriser un véritable débat sur les enjeux et les résultats des interventions publiques sur un territoire.

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration



Xavier GIGUET
Inspecteur de l'administration



ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
24 JAN. 2020
ARRIVÉE

20.036

La Ministre

Paris, le
Réf. : 20000513

NOTE

à l'attention de

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

OBJET : Mission sur le recensement des expertises disponibles sur les territoires

Les collectivités territoriales et notamment les plus importantes d'entre elles ont développé depuis plusieurs années de réelles ressources d'expertise dans des champs importants de l'analyse de l'action publique :

- l'observation et l'analyse territoriale ;
- le conseil et appui aux services, l'audit des procédures et le contrôle de gestion ;
- l'évaluation des politiques publiques locales.

Ces ressources et travaux sont aujourd'hui mal connus et de fait insuffisamment mobilisés dans la conduite des politiques publiques tant au niveau national que territorial, alors même que l'imbrication des compétences et la contrainte budgétaire plaident pour une approche concertée et rationalisée des moyens d'expertise publics disponibles.

La nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) s'est fixé comme objectif d'aider les territoires les moins dotés en ingénierie (notamment les territoires ruraux et ultra marins) à définir un projet de stratégie territoriale fondé sur des orientations partagées susceptibles d'être déclinées en projets concrets. A cet effet, elle entend s'appuyer sur des ressources locales disponibles nombreuses (collectivités territoriales, agences départementales de conseil aux communes et EPCI, agences d'urbanismes, CAUE, établissements publics fonciers, parcs naturels régionaux, Banque des territoires, chambres consulaires, etc.) mais fragmentées et non précisément recensées.

Les revues de dépenses ont permis de rassembler des informations aujourd'hui dispersées et hétérogènes sur un certain nombre de grands enjeux concernant la dépense publique et la gestion des collectivités (patrimoine des collectivités

territoriales, actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales, voirie des collectivités territoriales...) et de diffuser des bonnes pratiques. Cette démarche prévue par l'article 22 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques n'a pas été reconduite en 2018. De fait, font défaut aujourd'hui des informations permettant de comprendre et comparer coûts et contraintes de gestion auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales.

Enfin, les travaux d'évaluation des politiques publiques locales initiés au sein d'un certain nombre de collectivités depuis une dizaine d'années dans les régions, les départements et les métropoles n'irriguent pas suffisamment les politiques que mènent l'Etat en direction des collectivités alors que nombreux sont les rapports qui depuis plusieurs années, plaident pour une évaluation globale de l'action publique couvrant les interventions de l'Etat et des collectivités locales et associant à cette démarche l'ensemble des acteurs concernés.

La revue de l'ensemble des expertises disponibles au niveau local au sein des collectivités territoriales et de leurs opérateurs constitue un enjeu important pour améliorer l'efficacité de l'action publique.

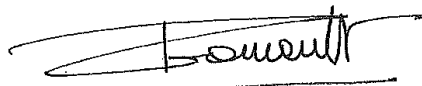
Conformément à la proposition que vous m'avez soumise lors de la présentation du programme d'activité pour l'année 2019, je vous demande donc, en lien étroit avec l'ANCT et la direction générale des collectivités locales, de diligenter une mission pour expérimenter sur trois régions à définir, une méthode permettant de recenser l'ensemble des ressources d'expertise existant dans les collectivités sur les champs évoqués ci-dessus : l'observation et l'analyse territoriale ; l'audit et le contrôle de gestion ; l'évaluation des politiques publiques locales.

Sur la base d'une analyse des structures et des travaux menés, il vous appartiendra de faire un état des lieux et des propositions sur :

- les ressources existantes et leur complémentarité avec celles mobilisables par l'Etat ou ses opérateurs sur le même territoire ;
- les modalités d'un meilleur partage des connaissances et des informations disponibles : capitalisation des bonnes pratiques, création de plateformes ressources, mise en place d'une base documentaire partagée...
- la constitution et l'animation de réseaux professionnels sur ces différentes problématiques tant au niveau national que local.

Vous veillerez à associer étroitement à vos travaux les associations représentatives des collectivités (ARF, ADF, France Urbaine, AMF), les associations de techniciens concernés (AATF, AITF, SFE, AFIGESE...) et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

L'ANCT vous apportera son concours dans la réalisation de cette mission pour laquelle votre rapport sera à remettre dans les quatre mois.



Jacqueline GOURAULT

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

ADMINISTRATIONS, ETABLISSEMENTS ET INSTITUTIONS PUBLICS

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

- David Sarthou, chef du service de la législation et de la qualité du droit
- Gabor Arany, adjoint au chef du service de la législation et de la qualité du droit

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

- Jérôme d'Harcourt, directeur de cabinet du délégué, responsable du département programme de transformation

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales
- Stéphane Brunot, adjoint du directeur général

AGENCE NATIONALE DE LA COHESION DES TERRITOIRES

- Valérie Lasek, adjointe au directeur général délégué à l'appui opérationnel et stratégique
- Nicolas Delaunay, chef du pôle interface et contrats territoriaux
- Sylviane Le Guyader, cheffe du pôle Analyse et diagnostic territoriaux au sein de la direction générale déléguée appui opérationnel et stratégique
- Benoit de Lapasse, chef du bureau de l'observatoire des territoires
- Helga Mondésir, responsable de l'observatoire national de la politique de la ville
- Stephan Ludot, directeur de la mission d'appui à la performance des projets

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Christophe Lepage, directeur de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences
- Frédéric Miclo, directeur, direction du développement de la formation, direction de l'évaluation
- Virginie Baudel, cheffe de service des pôles de compétences aménagement et développement durable des territoires, INSET de Dunkerque
- Franck Périnet, directeur de l'institut national des études territoriales, directeur général adjoint du CNFPT

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS / BANQUE DES TERRITOIRES

- Elisa Vall, directrice du département appui aux territoires

OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE

- Thomas Rougier, secrétaire général

- Samuel Lerestif, chargé de mission
- Nicolas Laroche, chargé de mission
- Raphael Menelon, chargé de mission

INSTITUT REGIONAL D'ADMINISTRATION DE METZ

- Paul-Emmanuel Grimonprez, directeur

ASSOCIATIONS D'ELUS ET ACTEURS TERRITORIAUX

REGIONS DE FRANCE

- Jérémy Pierre-Nadal, directeur des études et de l'observatoire des politiques régionales

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Jérôme Briend, conseiller affaires juridiques

FRANCE URBAINE

- Olivier Landel, délégué général
- Léah Chambord, conseillère en charge des finances et de la fiscalité

ASSOCIATION NATIONALE DES POLES D'EQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX ET DES PAYS

- Michael Restier, directeur

ASSOCIATION DES DIRECTEURS GENERAUX DES COMMUNAUTES DE FRANCE

- David Le Bras, délégué général

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

- Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale
- Karine Hurel, déléguée adjointe

RESEAUX PROFESSIONNELS ET CABINETS PRIVES

SOCIETE FRANÇAISE DE L'EVALUATION (SFE)

- Michel Basset, président
- Laurent Barbut, administrateur de la SFE, consultant
- Christelle Fairier, administratrice de la SFE, directrice générale adjointe ressources à Amiens Métropole et à la ville d'Amiens

INSTITUT FRANÇAIS DE L'AUDIT ET DU CONTROLE INTERNES (IFACI)

- Philippe Mocquard, délégué général

ASSOCIATION FINANCES-GESTION-ÉVALUATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (AFIGESE)

- Gilles Alfonsi, directeur délégué à l'accompagnement des directions pour le pilotage des politiques publiques au conseil départemental de Seine-Saint-Denis

RESEAU DES CONTROLEURS DE GESTION DES DEPARTEMENTS, DIT « DES CARNUTES »

- Matthieu Gruson, chef du service conseil en gestion et audit au conseil départemental de l'Aube, représentant du réseau

CABINET QUADRANT CONSEIL

- Virginie Besret, associé gérante
- Thomas Delahais, associé consultant

CABINET EY-PARTHENON

- Guéric Jacquet, partner secteur public
- Olivier Bouet, senior manager
- Laure Sansonetty, senior manager

PERSONNALITES QUALIFIEES

- Pierre Morel-à-l'Huissier, député de la Lozère
- Danièle Lamarque, présidente de la société européenne d'évaluation
- Yves Surel, universitaire, professeur de science politique à l'université de Paris II
- Philippe Vaesken, universitaire, maître de conférence à l'université de Lille I

INTERLOCUTEURS DES TERRITOIRES

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE SEINE-SAINT-DENIS

- Yannis Wendling, directeur de l'inspection générale du département
- Gilles Alfonsi, directeur délégué à l'accompagnement des directions pour le pilotage des politiques publiques

CONSEIL REGIONAL DE CENTRE-VAL DE LOIRE

- Laurent Olivier, directeur de la transformation numérique et citoyenne

CONSEIL REGIONAL DES HAUTS DE FRANCE

- Pascal Delafosse, responsable du service évaluation des politiques publiques

CONSEIL REGIONAL DE NORMANDIE

- Karine Picart, chef du service du contrôle de gestion et évaluation
- Isabelle Ziegler, chargée d'étude évaluation

CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE AQUITAINE

- Benedict Lexton, inspecteur général des services adjoint, responsable de l'unité évaluation des politiques publiques

CONSEIL REGIONAL D'OCCITANIE

- Carole Desmarais, directrice de la mission prospective, évaluation et concertation citoyenne
- Anne Cinotti, adjointe au directeur de la valorisation stratégique de l'Information

CONSEIL REGIONAL DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

- Pierre Colonna d'Istria, chef de l'inspection générale audits et évaluation
- Philippe Guedu, inspecteur à l'inspection générale audits et évaluation
- Béatrice Tourrou, inspectrice à l'inspection générale audits et évaluation

Annexe n° 3 : Bibliographie

La présente bibliographie ne saurait épuiser le sujet, par nature très vaste. Elle constitue une synthèse des principaux documents rassemblés par la mission pour son étude.

RAPPORTS ET ETUDES

- Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, Rapport d'information : Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État, 30 juin 2004
- Nicolas Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée - Institutions, marché et professionnels*, thèse de science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV - Institut d'études politiques de Bordeaux, 2010.
- Domitien Détrie, Cécile Hémerly, Pierre Hilaire, Marine Keiser, Marie-Charlotte Menard, Clémentine Mouilleron, Charles-Thibault Petit, Christine Teixeira et Aude Thévenet (élèves administrateurs territoriaux, promotion Simone de Beauvoir 2013-2014), *Territoires ingénieux, l'ingénierie au service de l'autonomie locale*, 2014
- Nasser Mansouri-Guilani pour les avis du conseil économique, social et environnemental, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Septembre 2015
- Aurélien Boutaud, *Regards croisés sur l'évaluation des politiques publiques le point de vue de quelques collectivités pionnières*, Métropole de Lyon - Direction de la prospective et du dialogue public, 2016
- CESER de France, *Les CESER et la contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales*, septembre 2017
- CESER Grand Est, *L'évaluation des politiques publiques régionales : dans cet enjeu de démocratie, quel rôle pour le CESER Grand Est ?*, novembre 2017
- Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit, *rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques*, 2018
- Jean Louis Cabrespines pour les études du conseil économique, social et environnemental, *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, septembre 2018
- CNFPT, en coopération avec la SFE, *Étude sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale*, octobre 2018
- Rozenn Desplat et Clément Lacouette-Fougère pour France Stratégie, *L'évaluation des politiques publiques en France*, décembre 2019

GUIDES ET MANUELS

- Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, la Documentation française, 1996
- Danièle Lamarque, *L'évaluation des politiques publiques locales*, LGDJ, 2004
- Charte de l'évaluation, Société française de l'évaluation, 2006.
- *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, Actes du séminaire de la DREES, N°DICOM : 11-025.
- IGA-IGF-IGAS, *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales – Guide*, décembre 2012
- Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, *La démarche d'évaluation des politiques publiques*, janvier 2013
- Rozenn Desplat et Marc Ferracci pour France Stratégie, *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens*, septembre 2016.

- Caroline Jaillet, Fabrice Anguenot, Joël Clérembaux et Yoann Morin, *Je prends mon poste de chargé d'évaluation des politiques publiques*, Territorial éditions, 2019

ARTICLES ET NOTES

- Maurice Basle, *L'évaluation territorialisée des politiques publiques en France : organisation, constat et problèmes spécifiques*. In: Cahiers économiques de Bretagne, N°2/1999
- La Gazette des communes, 7 mai 2007, *Réflexions sur la constitution d'une inspection générale de l'administration territoriale*
- Thierry Berthet, *Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques*, Caisse nationale d'allocations familiales, In : Informations sociales, 2008/6 n° 150 | pages 130-139
- Farid Hadjab et Nicolas Matyjasik, *L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales*, In : Annuaire des collectivités locales, tome 28, 2008, *Où en est la gestion locale ?* pp. 137-150
- Béatrice Plottu et Éric Plottu, *Contraintes et vertus de l'évaluation participative*, In : Revue française de gestion, 2009/2 n° 192, pages 31-58
- Jean-Marie Dubois et Gérard Podevin, *Entre indépendance et connivence, la délicate posture de l'évaluateur embarqué*, Bref, Céreq, 1 (294), 2011
- Conseil d'analyse économique, *Évaluation des politiques publiques*, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 1, février 2013.
- Nantes Métropole, *cahier « Connaissances sur » n°5, Évaluer les politiques publiques : enjeu de gouvernance locale ?*, mars 2014
- Jean-Pierre Nioche, *Les trois paradigmes de l'évaluation des politiques publiques face à l'obligation de rendre des comptes et de rendre compte*, In : Revue française d'administration publique, n°160, 2016.
- Notes de l'IPP N°25, *Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat*, mars 2017
- Cabinet Quadrant Conseil, *L'évaluation des politiques publiques*, 2017
- Thomas Delahais et Agathe Devaux-Spatarakis, *Évaluation des politiques publiques et sociologie : état des lieux d'une relation distanciée*, In : Sociologies pratiques, 2018/1 N° 36, pages 47-56
- Cabinet Quadrant Conseil, *Coordonner l'évaluation, pour quoi faire ? - Pour une politique publique de l'évaluation en France, Contribution à la table ronde du CEC*, 14 mars 2019
- Danièle Lamarque, *L'évaluation des politiques locales : un chantier inachevé*, In : Pouvoirs locaux, n°113, 2019
- Jean-Pierre Balligand (entretien avec), *L'évaluation est un processus normal d'accompagnement de la décision publique*, In : Pouvoirs locaux, n°113, 2019
- Michel Basset et Gilles Alfonsi, *Le pilotage et l'évaluation de l'action publique locale dans le même bateau*, In : Pouvoirs locaux, n°115, 2019
- Cabinet Quadrant Conseil, *Évaluer les expérimentations : Enjeux et postures de l'évaluateur/rice*, 2020

Les publications des réseaux, en particulier le Baromètre annuel de l'évaluation des politiques publiques en France de la SFE, les Cahiers de la SFE et les Lettres de l'AFIGESE, ont également constitué des ressources particulièrement enrichissantes.

La mission a enfin tiré profit de sa participation aux colloques organisés pendant ses travaux ou dont les travaux ont fait l'objet d'une mise en ligne, en particulier le cycle de conférences du Conseil d'État consacrée à l'évaluation des politiques publiques ainsi que la réunion du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques « *Comment mieux coordonner et valoriser les travaux de l'évaluation des politiques publiques ?* » du 14 mars 2019.

Annexe n° 4 : L'évaluation des politiques partagées – définitions et caractéristiques

La définition de l'évaluation a donné lieu à une littérature abondante, qui converge pour définir celle-ci comme « *l'estimation de la valeur ajoutée d'une politique publique* ». Il s'agit, comme le rappelle le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, « *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* ». Le préambule de la charte de l'évaluation élaborée par la Société française de l'évaluation (SFE) rappelle que « *l'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts* ».

L'évaluation des politiques publiques partenariales décline ces définitions autour de deux finalités²⁸ :

- établir une vision partagée d'une politique (ce qui ne signifie pas nécessairement un consensus) et apprécier son efficacité sur la base de critères explicites, portant sur ses objectifs, ses logiques d'intervention et ses instruments ainsi que sur les effets produits, voulus ou non ;
- redéfinir cette politique pour construire, autant que possible, une vision collective pour l'avenir et exprimer des priorités, une cohérence entre moyens et objectifs ainsi que les conditions de son efficacité.

Évaluer une politique partagée consiste ainsi à apprécier la valeur ajoutée de la politique et du partenariat mis en œuvre à partir d'un faisceau d'indices :

- Pertinence et cohérence des objectifs : dans quelle mesure les objectifs poursuivis par les différents acteurs sont-ils en adéquation avec les besoins identifiés ? Sont-ils cohérents entre eux ?
- Efficacité : quel est l'impact sur les usagers et sur les territoires de ces interventions publiques ? Les résultats et effets constatés sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés initialement et garantissent-ils la cohérence de l'action publique ?
- Efficience : pourrait-on obtenir un résultat au moins égal à moindre coût ? Pourrait-on obtenir davantage de résultats à un coût équivalent notamment en veillant à une meilleure articulation de l'action des différents acteurs ?
- Soutenabilité : la capacité à solliciter les ressources mobilisées par les partenaires ensemble ou séparément perdurera-t-elle et sera-t-elle capable de répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ?

L'évaluation ne se préoccupe pas de sanctionner un écart et de juger les institutions, moins encore les personnes, mais d'améliorer les politiques. De ce point de vue, elle se distingue de l'audit, du contrôle interne, ou encore des études. Ces notions appartiennent au même domaine fonctionnel au sein du répertoire interministériel des métiers de l'État, « *études, audit, évaluation, contrôle interne et prospective* », qui « *regroupe les emplois qui contribuent à l'analyse et à la mesure des éléments, dont les données socio-économiques, nécessaires à l'appréciation de la qualité et de la performance de l'action publique pour aider à la prise de décision organisationnelle et opérationnelle.* »

²⁸ Rapport IGA-IGAS-IGF, 2012, « Cadrage méthodologique de l'évolution des politiques publiques partenariales ».

Pour autant, elles conservent des spécificités qu'il est utile de rappeler, dans la mesure où chacune analyse l'action publique sous un angle particulier.

- Le contrôle est une démarche permet de vérifier la conformité de l'action par rapport à des textes de référence. Il s'agit d'abord de vérifier que les décisions prises ont respecté les règles fixées. Lorsqu'un écart est constaté, une sanction est susceptible d'être prise à l'encontre du responsable.
- Dans le cadre du pilotage, ou contrôle de gestion, il ne s'agit pas de vérifier le respect d'une décision par rapport à la loi ou à un règlement, mais de s'assurer que les orientations sont prises conformément au programme qui a été fixé, dans une logique de suivi de l'exécution des actions. Différents indicateurs de performance constituent des balises qui permettent d'assurer périodiquement ce suivi. En cas d'écart, l'idée n'est pas tant de sanctionner le responsable que d'apporter des mesures correctrices qui permettront, dans le cadre d'un dialogue de gestion, de retrouver le chemin dessiné par les indicateurs.
- L'audit vise d'abord à réduire les risques qui ont été préalablement identifiés dans le cadre d'une cartographie. L'association et la participation de la structure auditée est une des conditions de la réussite de la démarche. En lien avec l'auditeur, cette dernière est associée à l'élaboration de la cartographie puis à la mise en œuvre des recommandations qui visent à répondre aux écarts entre le référentiel retenu et la situation observée.
- Les études s'attachent d'abord à produire de la connaissance sur un objet ou un dispositif précis.

L'évaluation a pour objectif, en outre, de rendre compte d'une politique publique en donnant aux élus les éléments nécessaires à la décision publique et aux citoyens les informations permettant d'apprécier les effets de l'action publique. La charte de la SFE rappelle les huit principes qui doivent conduire cette démarche, l'impartialité par rapport au processus de gestion et de décision et la transparence (diffusion publique des résultats) donnant toute sa singularité à l'exercice.

Annexe n° 5 : L'échec de la mise en œuvre en 2004 d'un dispositif général institutionnalisé d'évaluation des politiques locales

Le projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui sera in fine voté et promulgué le 13 août 2004, prévoyait dans sa rédaction initiale un article instituant un dispositif général institutionnalisé d'évaluation des politiques décentralisées.

Cet article était ainsi rédigé :

I. - Il est ajouté au chapitre Ier du titre unique du livre Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales un article L. 1111-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 1111-8. - Les politiques publiques conduites à l'échelon local par l'État et les collectivités territoriales font l'objet d'évaluations périodiques à l'initiative soit de l'État soit de chaque collectivité territoriale, sans préjudice de l'exercice des contrôles incombant à l'État. Les résultats de ces évaluations sont rendus publics. »

II. - Le titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« TITRE III

« LE CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

« Chapitre unique

« Art. L. 1231-1. - Il est créé un conseil national des politiques publiques locales.

« Le conseil est composé de représentants des collectivités territoriales et de parlementaires, élus par leurs pairs, de représentants du Gouvernement et de personnalités qualifiées, dans des conditions définies par décret. Les représentants élus sont majoritaires au sein du conseil. Il est présidé par un élu désigné en son sein par le conseil.

« Le conseil peut être saisi par les collectivités territoriales. Il peut également être saisi de demandes d'évaluation par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat.

« Les moyens nécessaires au fonctionnement du conseil et à la réalisation des évaluations sont financés par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement, après avis du comité des finances locales. »

Le Gouvernement a justifié cet article par la volonté de développer les démarches d'évaluation des politiques publiques décentralisées, y compris dans un contexte partenarial avec les collectivités.

Pour autant, l'article n'a pas été adopté. Il s'est en effet heurté à une vive opposition sénatoriale.

Lors des échanges préparatoires puis lors débats, les sénateurs ont souligné, toutes tendances politiques confondues, que les politiques visées « *font déjà l'objet d'évaluations périodiques, à l'échelon local, par les chambres régionales des comptes, ou par des cabinets de consultants dans le cadre par exemple de la politique de la ville, et par la Cour des comptes sur le plan national* »²⁹. A également été avancé le coût qu'entraînerait la mise en place d'un dispositif obligatoire d'évaluation pour les communes petites et moyennes.

²⁹ M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur du projet de loi, séance du 15 novembre 2003.

Pour sa part, la « création » du conseil national des politiques publiques locales apparaissant comme une refondation du Conseil national des services publics départementaux et communaux préexistant, qui ne se réunissait plus au moment de l'examen du projet de loi et qui sera d'ailleurs abrogé peu après. La création de ce conseil, dont les missions ont été jugées trop imprécises par les sénateurs, s'est vu reprocher d'aller à l'encontre de l'entreprise de simplification administrative par ailleurs engagée par le législateur.

Bien que partiellement composé d'élus, ce conseil était également suspecté d'être trop proche des administrations d'État et de l'exécutif. Les sénateurs y craignaient un risque de conflit d'intérêt entre l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, le président du Sénat s'était alors engagé dans la voie de la création d'un Observatoire parlementaire chargé de suivre la décentralisation³⁰. Les sénateurs voyaient dans la création d'un Conseil national des politiques locales une initiative concurrente ou superfétatoire. Pour ces derniers, l'évaluation des politiques publiques est une compétence éminemment parlementaire ; compte tenu de sa nature, c'est donc au Sénat d'être l'évaluateur de la décentralisation.

Malgré le rétablissement de la rédaction initiale lors de l'examen devant l'Assemblée nationale, le Sénat a maintenu sa volonté de supprimer l'article et a finalement été suivi lors de la réunion de la commission mixte paritaire.

En revanche, malgré un premier avis défavorable le Sénat a accepté que les collectivités territoriales soient astreintes à la transmission à l'État d'informations en vue de l'établissement de statistiques (article 130 de la loi). Les statistiques sont en effet considérées comme nécessaires à l'évaluation des effets de la décentralisation sur le fonctionnement des collectivités locales, notamment sur le plan financier.

³⁰ Un observatoire de la décentralisation sera bien créé en tant que structure propre au Sénat français ; sa création a été décidée par le bureau du Sénat le 14 décembre 2004 et il a été effectivement installé le 19 janvier 2005. Il a été supprimé en avril 2009.

Annexe n° 6 : L'évaluation de l'utilisation des fonds européens

Le règlement n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, qui porte sur les dispositions communes relatives aux fonds européens, intègre la dimension de l'évaluation de l'utilisation de ces fonds. Son article 54 précise que « *des évaluations sont effectuées dans le but d'améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre des programmes et d'évaluer leur efficacité, leur efficience et leur impact* ». À cet effet, les États membres doivent se doter « des moyens nécessaires pour effectuer les évaluations » et veiller « *à ce qu'il existe des procédures de production et de collecte des données nécessaires aux évaluations* ». Des garanties sont demandées en termes de méthodologie. Ainsi, « *les évaluations sont effectuées par des experts internes ou externes fonctionnellement indépendants des autorités responsables de la mise en œuvre des programmes* ». Enfin, toutes les évaluations sont mises à la disposition du public.

Sont prévues des évaluations ex-ante, pendant la période de programmation, et ex-post. Les évaluations ex-ante et en cours de programmation sont effectuées sous la responsabilité de l'autorité de gestion et font l'objet d'une transmission à la Commission. En particulier, il est précisé que « *l'autorité de gestion veille à ce que des évaluations de chaque programme soient effectuées, y compris des évaluations visant à en évaluer l'efficacité, l'efficience et l'impact* ». Les évaluations ex-post sont réalisées par la Commission européenne ou par les États membres en collaboration étroite avec elle. Rien n'interdit cependant à une autorité de gestion de conduire également des évaluations ex-post si elle le souhaite.

Ensuite, conformément à l'accord de partenariat, l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) coordonne au niveau national les travaux portant sur le suivi, la performance et l'évaluation des programmes opérationnels du fonds européen de développement régional (FEDER).

Si ce cadre est ambitieux, plusieurs rapports publics ont émis une opinion critique sur la qualité de l'évaluation des fonds européens.

Dans son rapport public annuel pour 2015, la Cour des Comptes regrette que l'impact des actions financées par les fonds européens de la précédente programmation soit insuffisamment évalué. La Cour souligne que les indicateurs restent trop nombreux et parfois, s'agissant notamment du FEDER, sont mal renseignés. De fait, la lecture qui pouvait être faite de l'exécution de la programmation est jugée confuse et le pilotage par la performance absent. Le rapport conclut sur la nécessité de redéfinir les instruments d'évaluation de l'utilisation des fonds.

En septembre 2019, la sénatrice Colette Mélot a remis un rapport d'information sur la « sous-utilisation des fonds européens ». Abordant la question de l'évaluation, le rapport insiste fortement sur la qualité des contrôles, dont le niveau très élevé est souligné - il est même question d'un éventuel « sur-contrôle » conçu comme une sécurisation maximale. En revanche, l'analyse fait ressortir un besoin de valoriser davantage la politique européenne et d'accorder une attention plus grande à ses résultats concrets. Mesurer l'impact des fonds européens sur les territoires n'apparaît pas, d'après le rapport, au cœur de leur démarche de mobilisation. Le rapport conclut à la nécessité « *d'accorder une place plus importante à l'analyse de la performance des fonds européens structurels et d'investissement via le développement de nouveaux indicateurs, ce qui pourrait être intégrée à la mission de la future ANCT* ». L'esprit de « culture des résultats », expressément citée, est à construire.

Si la qualité du contrôle interne, structuré au niveau national à travers la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), est soulignée, la mise en place d'un dispositif d'évaluation ex ante comme ex post de l'effet des fonds européens sur les territoires mériterait d'être davantage développée.

Annexe n° 7 : L'évaluation des contrats de ville

La loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Lamy », a prévu que « *les contrats de ville fixent (...) les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville, les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus, (...) des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale* ». L'observatoire national de la politique de la ville (ONPV) et le comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ont pour objectif « *d'élaborer une méthodologie nationale et d'apporter son concours aux structures locales d'évaluation* ».

Le décret n° 2015-1118 du 3 septembre 2015 relatif au rapport sur la mise en œuvre de la politique de la ville est ultérieurement venu préciser le contenu du rapport annuel obligatoire sur le contrat de ville. Le processus évaluatif du contrat de ville est à intégrer dès son élaboration et se doit d'être assez détaillé (indicateurs...) pour définir la finalité des objectifs de suivi et d'évaluation du contrat de ville, la gouvernance spécifique de l'évaluation, les objets à évaluer (par exemple : la programmation, la gouvernance, la contribution des conseils citoyens au contrat de ville...), les indicateurs à renseigner pour chaque objet évalué.

Dans ce cadre, le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a élaboré en 2017 un guide méthodologique à destination des communes et EPCI ayant conclu un contrat de ville, qui leur fait obligation de présenter annuellement à leurs assemblées délibérantes un rapport « sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation »³¹. Ce guide méthodologique sert, par ailleurs, de référence pour l'évaluation de mi-parcours des 435 contrats de ville 2014-2020, prorogés par la loi de finances pour 2019 à 2022, ayant eu lieu à l'été 2019.

La principale caractéristique des évaluations des contrats de ville telles que prévues par le rapport méthodologique est d'associer de manière large l'ensemble des parties prenantes : elle mobilise l'ensemble des signataires du contrat, ainsi que les conseils citoyens ayant été associés à l'élaboration et la mise en œuvre du contrat

Cette volonté de « territorialiser » l'évaluation des contrats de ville, bute toutefois sur la difficulté d'harmoniser au niveau national les données recueillies. Un rapport sénatorial de 2017 relève ainsi que, si certaines collectivités se sont pleinement impliquées dans la voie de l'évaluation des contrats de villes, les indicateurs de « reporting » demandés s'inscrivent dans des calendriers souvent incompatibles avec leurs contraintes³² et ne prennent pas suffisamment en compte la réalité des moyens d'ingénierie dont elles disposent pour évaluer les contrats de ville.

Par ailleurs, si, au niveau national, l'ONPV apporte un soutien aux instances locales d'évaluation, et centralise les principaux indicateurs issus de ces évaluations, la réalisation de cette mission est cependant dépendante des moyens limités sur lesquels s'appuie l'office.

Au-delà de leur évaluation à l'échelle locale, les contrats de ville s'inscrivent par ailleurs dans une politique nationale et font à ce titre l'objet d'un suivi spécifique. Prévue à l'été 2019, l'évaluation à mi-parcours des 435 contrats de ville a eu lieu simultanément à leur rénovation, prévue par la circulaire du Premier ministre en date du 22 janvier 2019, afin d'en assurer la bonne cohérence avec la feuille de route gouvernementale présentée au conseil des ministres du 18 juillet 2018.

³¹ Article 24 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³² Rapport d'information n°662 (2016-2017) de Mmes Guillemot et Létard, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 juillet 2017, « Politique de la ville : une réforme bien engagée mais fragilisée par un manque de moyens ».

Dans ce cadre, chaque ministère est chargé de produire des indicateurs de suivi permettant au préfet territorialement compétent d'évaluer la pertinence des contrats de ville eu égard à cette feuille de route. L'articulation entre la logique d'adaptation des contrats de ville à la feuille de route décidée au niveau national, et leur évaluation par rapport à des objectifs qui leur sont propres, illustre la difficulté qui pèse de manière générale sur la politique de la ville en matière d'évaluation.

A ce stade, l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) n'a pas de visibilité précise sur l'état d'avancement des dispositifs locaux mis en place dans le cadre de l'évaluation locale de la politique de la ville, tant ces dispositifs sont hétérogènes et reposent principalement sur les intercommunalités avec l'appui de centres de ressources régionaux, tel l'IREV dans les Hauts-de France.

Annexe n° 8 : Des contrats entre l'État et les collectivités territoriales qui font peu de place à l'évaluation

1. Une très grande diversité de contrats

La contractualisation constitue aujourd'hui un des outils privilégiés d'intervention des acteurs publics dans le champ des politiques partagées³³. Dans une étude récente, le CGET a estimé à plus de 1 200 le nombre de contrats régissant aujourd'hui les relations entre l'État et les collectivités territoriales. On peut distinguer, parmi ceux-ci, les contrats qui privilégient une logique territoriale et ceux qui renvoient à une approche sectorielle.

a. Les contrats de territoires

- Ayant une large vocation multisectorielle et ciblant les investissements publics de long terme, **les contrats de plan État-région (CPER)**, créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, ont vocation à inscrire les priorités sur lesquelles s'accordent l'État, les régions et les collectivités infrarégionales sur six années.

Sur la période 2015-2020, ce sont plus de 30 milliards d'euros qui doivent être injectés dans l'économie régionale en faveur du développement des territoires et de l'emploi local à travers les contrats de plan. La programmation prévoit que l'État, notamment à travers ses opérateurs comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), Voies navigables de France (VNF) ou les agences de l'eau, contractualise une enveloppe totale de 14,3 milliards d'euros et les régions 15,2 milliards d'euros.

Les CPER de la dernière génération comportent 6 volets : mobilité multimodale ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; transition écologique et énergétique ; innovation, filières d'avenir et usine du futur ; numérique ; territoires. A ces six volets s'ajoute une priorité transversale : l'emploi. Ils s'inscrivent en complémentarité avec certaines interventions du programme des investissements d'avenir et contribuent à la mise en œuvre des fonds européens structurels et d'investissement, dont ils représentent une part importante des contreparties nationales.

- **les contrats de ville**, traduisent depuis 1989 à travers différentes appellations les initiatives de l'État en faveur des quartiers les moins favorisés.

Pour la période 2014-2020, 435 contrats de villes couvrent 1 514 quartiers prioritaires dans 859 communes où résident 5,5 millions de personnes. Bâtis sur trois piliers (cohésion sociale ; cadre de vie et renouvellement urbain ; développement économique et emploi) et conclus à l'échelle intercommunale pour 6 ans, les contrats de ville constituent le cadre unique de l'intervention des pouvoirs publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Outre des crédits spécifiquement fléchés pour atteindre les objectifs fixés par les contrats, les signataires s'engagent à mobiliser des crédits de droit commun ainsi qu'à déployer des dispositifs ad hoc en faveur des quartiers.

³³ La démarche contractuelle ne concerne pas que les relations entre l'État et les collectivités. Les collectivités signent également entre elles des engagements qui revêtent la forme de contrats. C'est ainsi que plusieurs régions et départements ont élaboré et mis en œuvre des contrats de territoire, dont la terminologie peut varier d'un territoire à un autre. Selon les cas, ils s'adressent aux pays, aux établissements publics de coopération intercommunale, voire directement aux communes. Le grand nombre de collectivités et la large gamme des possibles entraînent ainsi une très grande diversité de contrats.

Par exemple, l'État prend en charge une partie du financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), de même que vingt-sept dépenses fiscales représentant 1,56 milliard d'euros en 2019 constituent des mesures qui s'inscrivent dans ce même cadre.

- **Les contrats de ruralité** ont été initiés en 2016 suite au troisième comité interministériel aux ruralités entre l'État et les acteurs locaux sous l'égide du CGET. Conclues pour 4 ans entre les territoires de projet (pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou EPCI ; un ou plusieurs EPCI peuvent être signataires) et l'État, ces engagements s'inspirent des « contrats territoriaux de développement rural » et sont construits sur la base d'un projet de territoire, axé sur six champs d'action (accès aux services et aux soins, cohésion sociale, transition écologique, mobilités, attractivité du territoire, revitalisation des bourgs centres). Dans un cadre souple, visent à coordonner et structurer des politiques publiques à une échelle infra départementale, afin d'accompagner la mise en œuvre du projet de territoire, de fédérer les partenaires institutionnels, économiques, associatifs dans les territoires ruraux autour d'un programme d'actions et d'apporter un soutien de l'État aux projets d'investissements des collectivités rurales.

Alors que la signature de 200 contrats était initialement attendue, au 1er janvier 2019, ce sont 481 contrats qui ont été signés ou étaient sur le point de l'être pour la période 2016-2020.

Deux travaux d'évaluation réalisés sur ces contrats concluent un bilan encourageant mais contrasté. Aussi bien le rapport d'information réalisé par le sénateur Bernard Delcros sur les contrats de ruralité que l'étude conjointe de l'assemblée des communautés de France (AdCF) que celui de l'association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP) sur la première génération de ces contrats soulignent que le dispositif a suscité un engouement dans les territoires. Toutefois, des inquiétudes persistent s'agissant de son financement tandis que l'appui à l'ingénierie de projet n'est pas suffisamment soutenu.

- Plus récemment, **de nouveaux outils contractuels** sont apparus, essentiellement pour permettre à des territoires confrontés à de grandes difficultés économiques et sociales (parfois liés aux conséquences de certaines décisions publiques) de se développer. Elles débouchent sur des engagements multipartites entre l'État et plusieurs collectivités de niveaux différents. Figurent dans cette catégorie 11 contrats, dont l'engagement pour le renouveau du bassin minier, le plan particulier pour la Creuse, le pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache ou le pacte Ardennes.

b. Les contrats sectoriels

La plupart des ministères ont mis en place des outils contractuels que le CGET s'est attaché à recenser de façon exhaustive. A titre d'exemples, on évoquera ici, un certain nombre d'entre eux.

- Initié par le ministère de la culture depuis 2010, **le contrat territoire-lecture** est un outil associant l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales autour de projets de développement de la lecture.

A la fin de l'année 2018, près de 170 contrats étaient actifs. Le coût annuel d'un contrat est en moyenne d'un peu plus de 40 000€ par an, avec une contribution de l'État supérieure à 18 500€

Le dispositif se veut souple, et permet de soutenir tantôt des bibliothèques, tantôt des projets numériques, tantôt d'autres thématiques. Il s'adresse aux communes comme aux EPCI (cet échelon représentant 52% des contrats signés) ou aux départements. Peuvent être partenaires des centres de loisirs, des librairies, comme des associations ou des acteurs du champ social.

- **Les contrats de transition écologique (CTE)** sont développés depuis 2017 pour accompagner des territoires en transition.

Initié selon les spécificités de chaque territoire, un CTE poursuit trois objectifs : démontrer que l'écologie est un acteur de l'économie et permettre le développement d'emplois locaux grâce à la transition écologique ; accompagner de manière opérationnelle les situations de reconversion industrielles des territoires ; agir avec tous les acteurs du territoire, publics comme privés pour traduire concrètement la transition écologique. Un CTE est donc un contrat de territoire co-construit à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI, entre l'État et les collectivités, en lien avec des acteurs publics et privés. Il comprend un programme d'actions concrètes d'une durée de 3 à 4 ans, avec des engagements précis établis entre partenaires, et des objectifs de résultats. Il lance une dynamique écologique sur un territoire, qui a pour objectif de se poursuivre sur le moyen et long terme à travers des actions opérationnelles et déployables à court-terme.

Au cours d'une première phase expérimentale de 18 mois, plus de 400 actions ont été menées sur les 19 territoires-pilotes pour un volume financier de 650 millions d'euros. A l'été 2019, suite à un appel à candidatures, 61 nouveaux projets ont été retenus. Au total, les 80 territoires concernés représentent plus de 1,5 milliard d'euros d'investissements et permettent de toucher 10 millions de Français.

- **Les contrats de Cahors** constituent une dernière catégorie de contrats, apparue en décembre 2017, et appartiennent à un genre également spécifique. Dans le cadre de la conférence nationale des territoires (CNT), réunie à Cahors, le Gouvernement a proposé d'ouvrir une nouvelle ère dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et de mettre fin à quatre années successives de baisses unilatérales de ses dotations envers les collectivités. En contrepartie, les 322 collectivités pesant le plus dans la dépense publique locale (régions, départements, communes et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent 60 millions d'euros) doivent s'engager à une hausse maîtrisée de leurs dépenses de fonctionnement, à un montant de +1,2% par an.

229 collectivités, soit 70% des collectivités concernées, (121 maires, 55 président d'EPCI et de métropoles, 43 présidents de conseils départementaux, 9 présidents de conseils régionaux) se sont engagées par la mise en place d'un contrat. Ce dispositif a été discuté et approuvé par le Parlement puis validé par le Conseil constitutionnel.

c. Vers la création d'un contrat unique ?

Avec l'arrivée à échéance de plusieurs outils contractuels existants, les premiers bilans tirés des dispositifs existants, mais également l'évolution du modèle de gouvernance dans le cadre de la création de l'agence nationale de la cohésion des territoires, est régulièrement évoquée l'hypothèse de la création d'un contrat unique qui engloberait l'ensemble des enjeux pris en compte par les différents outils existants pour un même territoire.

Ce contrat unique constituerait également une réponse aux critiques qui soulignent que l'outil serait victime de son succès et qu'un trop grand nombre de dispositifs nuit à la lisibilité recherchée.

Les dispositifs existant viendraient se greffer autour d'une trame unique dans un cadre souple. Les acteurs des territoires intégreraient ainsi les différents enjeux qu'ils prioriseraient en disposant d'importantes marges de manœuvre qui permettraient de tenir compte de leur diversité. La négociation puis la conclusion de ces engagements serait une manière d'appliquer la logique de différenciation entre les territoires.

La loi n°2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires a confié à l'agence la mise en œuvre de « contrats de cohésion territoriale » qui ont vocation à préfigurer cette évolution. La préparation de ces contrats doit permettre de réunir l'ensemble des acteurs de l'État (notamment ses opérateurs) et des territoires concernés. Elle permet, aussi, de rassembler les contributeurs au financement des projets.

2. L'évaluation n'occupe qu'une place secondaire dans ces démarches

L'analyse d'un certain nombre de ces contrats montre que la dimension évaluative, à quelques exceptions comme la formation professionnelle, n'apparaît pas comme une priorité pour les différents signataires.

La négociation des contrats s'inscrit dans un processus long et complexe qui génère des tensions entre les parties prenantes, concernant par exemple les actions à cibler ou les fonds à mobiliser peu propice à la prise en compte d'enjeux qui apparaissent seconds et lointains. De fait, l'évaluation, quand elle prévue, se résume souvent à un suivi de la mise en œuvre des engagements financiers quand elle ne se résume pas à un vœu inscrit à la fin du document, dont la dimension apparaît largement incantatoire.

- S'agissant des CPER, la faiblesse des démarches d'évaluation fait l'objet de critiques régulières. En 2014, dans son rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projet État-région, le sénateur Albéric de Montgolfier, indique que « *le suivi et l'évaluation n'ont guère progressé depuis 1998* » et que « *les structures prévues d'évaluation [...] n'ont pas ou peu fonctionné* ». Un chapitre est réservé à l'évaluation ; il dénonce « une évaluation insuffisante », malgré l'« *ambition initiale d'une véritable évaluation* » dont la mise en œuvre a été jugée défailante. Plus récemment, en 2018, le rapport de la Chambre régionale des Comptes d'Île de France sur le contrat de projet et le contrat de plan État-région de 2007 à 2013 pointe que « *le suivi de l'exécution et l'évaluation du CPER continuent de connaître des insuffisances* » tandis que « *les outils de suivi et d'évaluation du CPER 2015-2020 n'ont pas été mis en place* ».
- Les différents contrats sectoriels connaissent des réalités diverses.
 - Pour reprendre les exemples cités précédemment, les contrats de ville doivent faire l'objet d'une évaluation dont le cadre méthodologique a été précisé et détaillé.
 - De même, l'évaluation objective de la création de valeur territoriale par les actions du contrat de transition écologique doit être systématique.
 - Pour les contrats de ruralité, il est prévu que le préfet veille, à l'échelle départementale, au suivi de leur mise en œuvre, tandis que le secrétariat général pour les affaires régionales assure un suivi général des contrats afin que le préfet de région puisse adresser un bilan semestriel au ministre et que, à l'échelle nationale, le CGET puis désormais l'ANCT conduise l'évaluation de leurs impacts territoriaux. Un cabinet conseil a été missionné en 2018 pour réaliser un premier bilan qualitatif de la démarche au plan national ; ce travail a permis de tirer des enseignements sur la conception de ces contrats ainsi que leur effet mobilisateur, mais pas encore sur leurs conséquences sur le dynamisme ou la revitalisation du territoire.
 - Les contrats territoire-lecture prévoient également une évaluation intégrant des éléments qualitatifs et quantitatifs qui est obligatoire pour établir les axes stratégiques de la future convention. Elle peut être confiée à un cabinet extérieur et fait partie intégrante du contrat.

A l'issue de la période 2015-2017, le service du livre et de la lecture a réalisé une évaluation globale du dispositif qui a permis de conclure à son effet levier, dans la mesure où 1 € investi par l'État s'est traduit par une dépense de 1,24 € par les collectivités.

- Enfin, les engagements territoriaux transversaux n'ont pas pleinement intégré la dimension évaluation dans leur contenu. Si certains évoquent la nécessité d'une évaluation, on en reste souvent à des formules vagues et à des déclarations d'intention qui engagent peu les parties. Dans ces différentes démarches, l'évaluation prend davantage la forme de l'examen du suivi des engagements que d'une mesure de l'effet induit par les mesures prévues par les contrats. C'est une première étape, indispensable qui gagnerait, toutefois à être approfondie.

Il résulte de cette analyse que l'évaluation n'est pas absente des démarches contractuelles. Elle est même régulièrement évoquée comme nécessaire. Toutefois, entre l'annonce de la volonté et la réalisation, il existe souvent un décalage important.

Annexe n° 9 : L'évaluation des expérimentations

Les expérimentations menées dans le cadre de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution prévoient une obligation d'évaluation des dispositifs expérimentaux avant d'envisager leur généralisation ou leur abandon³⁴. Ce dispositif étant particulièrement lourd³⁵, seules 4 évaluations ont été réalisées sur ce fondement³⁶, une seule étant en cours à l'heure actuelle. Si elles constituent un échantillon certes limité, ces expérimentations sont porteuses d'enseignements quant aux facteurs d'implication des collectivités territoriales dans leur évaluation.

Objet de l'évaluation	Texte prévoyant l'évaluation	Structure chargée d'organiser l'évaluation	Modalité d'association des collectivités	Publication de l'évaluation et suite donnée
Expérimentation du revenu de solidarité active	Loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. Loi n°2007-1223 du 21 août 2007. Décrets n°2007-691 du 4 mai 2007 et n°2007-1392 du 28 septembre 2007 fixant la liste des 34 départements participant à l'expérimentation.	Comité des expérimentations du revenu de solidarité active composé de représentants des administrations et conseils régionaux concernés et de personnalités qualifiées.	Les travaux d'évaluation ont fortement mobilisé les départements, dans une logique essentiellement quantitative (remontée de données).	Remise le 22 mai 2009 du rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA. Le dispositif a été généralisé à partir du 1 ^{er} juin 2009, avant la publication de l'évaluation des expérimentations.
Expérimentation de la tarification sociale de l'eau	Loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les	Le Comité national de l'eau est chargé du suivi de l'expérimentation, et de la rédaction des rapports d'étapes et du rapport final. La direction de	Les travaux d'évaluation associent fortement les collectivités et sont réalisés pour l'essentiel à l'échelon local, chaque collectivité étant	Publication régulière de rapports d'analyses des projets expérimentés (dernier rapport remis en mai 2019). L'évaluation a été

³⁴ Code général des collectivités territoriales, art. LO-1113-5 : « Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement, aux fins d'évaluation, un rapport [...] ».

³⁵ Conseil d'État, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », *Les études du Conseil d'État*, p.71

³⁶ L. Dutheillet de Lamothe, T. Janicot, 21/10/2019, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques », *AJDA*, n°35/2019.

Objet de l'évaluation	Texte prévoyant l'évaluation	Structure chargée d'organiser l'évaluation	Modalité d'association des collectivités	Publication de l'évaluation et suite donnée
	éoliennes Décrets n°2015-416 du 14 avril 2015 et n°2015-962 du 31 juillet 2015 fixant la liste des 50 collectivités autorisées à participer à l'expérimentation.	l'eau et de la biodiversité (MTES) assure la collecte des données transmises par les collectivités.	libre d'adapter le dispositif de tarification expérimenté à ses propres objectifs. Cette approche conduit à des difficultés d'harmonisation des données au niveau national.	prolongée par la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.
Expérimentation des nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage	Loi n°2016-1088 du 8 août 2016 Décret n°2016-1998 du 30 décembre 2016 fixant la liste des 2 départements autorisés à participer à l'évaluation. Arrêté du 17 janvier 2017 fixant le cahier des charges relatif à l'expérimentation.	Transmission par les présidents des conseils régionaux de documents de suivi d'indicateurs aux préfets de région avant le 31 décembre 2019. Remise par la Gouvernement d'un rapport d'évaluation au Parlement en juillet 2020.	Les présidents des conseils régionaux sont chargés de réaliser les documents de suivi mentionnés dans le cahier des charges de l'expérimentation et de les transmettre au préfet de région.	L'expérimentation a été interrompue par la loi n°2018-771 avant la remise au Parlement du rapport d'évaluation.
Expérimentation de l'extension de la limite d'âge pour les contrats d'apprentissage	Loi n°2016-1088 du 8 août 2016 Décret n°2016-1998 du 30 décembre 2016 fixant la liste des 7 départements autorisés à participer à l'évaluation.	Transmission par les présidents des conseils régionaux de documents de suivi d'indicateurs aux préfets de région avant le 31 décembre 2019. Remise par la Gouvernement d'un rapport	Les présidents des conseils régionaux sont chargés de réaliser les documents de suivi mentionnés dans le cahier des charges de l'expérimentation et de les transmettre au	L'expérimentation a été généralisée par la loi n°2018-771 avant la remise au Parlement du rapport d'évaluation.

Objet de l'évaluation	Texte prévoyant l'évaluation	Structure chargée d'organiser l'évaluation	Modalité d'association des collectivités	Publication de l'évaluation et suite donnée
	Arrêté du 17 janvier 2017 fixant le cahier des charges relatif à l'expérimentation.	d'évaluation au Parlement en juillet 2020.	préfet de région.	

Les rapports d'évaluation et de suivi réalisés dans le cadre de ces expérimentations font apparaître un degré d'implication inégal des collectivités :

- Le rapport d'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active indique ainsi que la remontée de données a suscité auprès des départements concernés une forme « d'agacement » et « un phénomène d'usure »³⁷.
- A l'inverse, la participation des collectivités à l'évaluation de l'expérimentation relative à la tarification sociale de l'eau semble susciter une mobilisation plus qualitative des collectivités, celles-ci ayant par exemple demandé à la direction de l'eau et de la biodiversité la mise en place d'une plateforme numérique d'échange de bonnes pratiques³⁸. Cette implication pourrait s'expliquer par la nature de l'expérimentation : il s'agit de la seule expérimentation à laisser aux collectivités participantes une telle latitude dans le dispositif expérimenté et dans la fixation de ses objectifs.
- En tout état de cause, la décision d'abandon ou de généralisation d'une expérimentation avant même la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation ayant fortement mobilisé les collectivités participantes en matière de remontée de donnée, qui concerne 3 des 4 expérimentations réalisées sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, est de nature à porter atteinte à l'implication des collectivités dans les futures expérimentations.

³⁷ Comité d'évaluation des expérimentations, « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA », p. 33.

³⁸ Comité national de l'eau, « Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau », mai 2019.

Annexe n° 10 : L'évaluation des politiques décentralisées par la Cour des comptes

L'évaluation des politiques publiques est une des missions de la Cour des comptes³⁹. Celle-ci réalise plusieurs types de travaux pouvant se rattacher à une démarche d'évaluation.

- selon une définition souple de l'évaluation : les travaux de suivi, et notamment les rapports sectoriels intégrés au rapport public annuel mais aussi la partie thématique du rapport annuel sur la situation des finances publiques locales ;
- selon une définition stricte, les travaux d'évaluation à proprement parler, qui respectent les règles méthodologiques déterminées par la Cour en la matière, et sont quantitativement moins nombreux.

Chaque année, des rapports de suivi de politiques sectorielles mobilisant les collectivités territoriales sont intégrés au rapport public annuel sans toutefois entrer dans la définition stricte de cette démarche retenue par la Cour. Dans le rapport 2020, la Cour s'est ainsi intéressée à la numérisation de la demande de logement social et aux services communaux de restauration collective. Dans le rapport 2019 ont fait l'objet d'une attention particulière « la gestion des opérations funéraires », « les communes défavorisées d'Île-de-France », « la gestion des fonds européens structurels d'investissement en outre-mer », « le thermalisme et les collectivités territoriales », « les trains Intercités », « les transports en commun toulousains ».

Depuis 2011, la Cour des comptes publie chaque année en octobre un rapport sur les finances publiques locales qui permet de rassembler des données sur un certain nombre de thématiques. Ce rapport a pour objectif de croiser les données nationales agrégées sur les finances locales (les enquêtes nationales, les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP), les échanges avec les administrations centrales et les associations d'élus) et les rapports de CRC. Il comporte deux chapitres généraux (situation et perspectives des finances locales ; fiabilité des comptes et expérimentation de la certification des comptes publics locaux) et un chapitre thématique. Dans ce cadre, ont fait l'objet de focus particuliers : le bilan de la mise en place des nouvelles régions (2019) ; l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires (2018) ; l'état d'avancement de la réforme territoriale (2017) ; la gestion de la fonction publique territoriale (2016).

Plusieurs particularités méritent d'être soulignées :

- Le rapport s'attache à évaluer des thèmes à enjeux pour les finances publiques locales, et non, globalement, les politiques publiques locales.
- Le choix des travaux communs de la Cour des comptes et des CRC est arrêté par une conférence de programmation qui réunit les présidents de la Cour et des CRC, qui analysent et valident les thèmes à étudier conjointement (identification d'un échantillon de collectivités à étudier). La sélection des thématiques de travail débute par la préparation des notes de faisabilité sur des thématiques identifiées par la formation (qui échange avec les administrations centrales) et un réseau de correspondants en CRC. Cette sélection se fait en lien avec le travail thématique des chambres de la Cour des comptes.
- Les observations et analyses territoriales sont issues des travaux des CRC. Les collectivités territoriales ne sont pas interpellées directement dans ce cadre.

³⁹ Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* ».

La cour réalise enfin des évaluations à la demande du parlement ou sur auto-saisine. Les travaux d'évaluation à proprement parler répondent à une méthodologie particulière, formalisée par une instruction du Premier président du 13 juillet 2013. Cette méthodologie se distingue des travaux habituels de la Cour sur deux points : la systématisation des comparaisons internationales sur les résultats des politiques et l'association des parties prenantes aux travaux.

La Cour définit les parties prenantes en s'appuyant sur la définition formulée par l'OCDE : sont partie prenantes « les individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt particulier dans la façon dont la politique fonctionne ou dans son évaluation »⁴⁰. L'association des parties prenantes se fait principalement grâce au recours à des méthodes issues des sciences sociales (sondages, « focus groups », diagnostics partagés) pour lesquelles la Cour mobilise généralement des experts affectés à une chambre, comme l'y autorise l'article L.112-7-2 du Code des juridictions financières.

Dans ce cadre, deux types d'évaluations sont menées, pouvant porter sur des politiques décentralisées ou partenariales :

- **Les évaluations effectuées suite à une saisine du Parlement** : conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement » ; elle « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ». L'article L. 132-6 du Code de justice financière précise que « la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, [...] pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».

À ce titre, entre 2011 et 2019, 15 évaluations ont été réalisées suite à une demande de l'Assemblée nationale⁴¹. Un peu plus de la moitié de ces rapports portent sur des politiques partenariales impliquant les collectivités de façon substantielle, même si les développements qui leur sont consacrés ne constituent pas le cœur des rapports (ex : l'accès aux services publics dans les territoires ruraux en mars 2019)⁴².

- **Les évaluations réalisées à l'initiative de la Cour**⁴³ : 7 évaluations effectuées entre 2012 et 2018, dont une seule s'intéresse à une politique partenariale : un rapport de 2017 sur « le logement social face aux défis de l'accès des plus modestes et défavorisés », qui s'accompagne de « cahiers territoriaux » apportant de nombreuses informations et données sur les actions de différents territoires sur ce sujet.

⁴⁰ Cour des Comptes, Rapport public annuel 2019, « Tome III – L'organisation et les missions », p. 117.

⁴¹ Cour des Comptes, Rapport public annuel 2019, « Tome III – L'organisation et les missions », p. 123.

⁴² Dans cette enquête la Cour questionne l'évolution du rôle des collectivités en matière d'accès aux services publics, suite notamment à la création par la loi NOTRe des Schémas départementaux d'aménagement et d'accès aux services publics (SDAASP). Elle relève que l'enchevêtrement des compétences en la matière est de nature à nuire à l'efficacité de l'action des départements, difficulté illustrée par l'articulation difficile entre les SDAASP et les SRADDET. La Cour recommande ainsi de confirmer le rôle de concertation et d'organisation des SDAASP par les départements, tout en faisant des EPCI leur niveau d'exécution, et en veillant à la cohérence des SDAASP avec les futurs contrats de ruralité.

⁴³ Cour des Comptes, Rapport public annuel 2019, « Tome III – L'organisation et les missions », p. 124.

Annexe n° 11 : Les revues de dépenses réalisées par les inspections générales : une démarche interrompue

Les revues de dépenses ont été introduites par l'article 22 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Elles avaient vocation à renforcer l'information du Parlement dans le cadre de l'adoption des lois de finances initiales de l'année par la transmission aux assemblées par le Gouvernement d'analyses spécifiques réalisées par les inspections générales de l'État portant sur certains secteurs des dépenses publiques et sur les politiques publiques correspondantes. De fait, certaines d'entre elles, se rapprochent très fortement d'une démarche d'évaluation.

Les premières lettres de mission ont été émises dès 2015. En 2016-2017, si la démarche avait une vocation plus large, on ne recense pas moins de 8 rapports effectués dans le domaine des collectivités territoriales qui ont porté sur les sujets suivants et qui ont mobilisé, à minima, l'IGF et l'IGA : la fonction achat des collectivités territoriales, la gestion du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), les budgets annexes des collectivités territoriales, le patrimoine des collectivités territoriales, les actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales, la maîtrise des risques par les entreprises publiques locales, la gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR), la voirie des collectivités territoriales.

Les revues de dépenses dans le domaine des collectivités territoriales présentent la particularité de ne pas concerner les dépenses et moyens de l'État mais ceux des collectivités territoriales sur lesquelles celui-ci n'a pas de prise directe. Deux problématiques ont été privilégiées : la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques (par exemple, les espaces naturels sensibles, les voiries des collectivités) et les pratiques de gestion des collectivités (ressources humaines, patrimoine, maîtrise des risques).

Les revues de dépenses permettaient à l'État de rassembler un certain nombre d'informations quantitatives et qualitatives aujourd'hui dispersées et hétérogènes sur un certain nombre de grandes politiques publiques. La démarche n'en comportait pas moins plusieurs limites :

- Le choix des thématiques était très largement guidé par la direction du budget et par des considérations exclusivement financières – ce que la dénomination de la démarche « revue de dépenses » affichait, d'ailleurs, clairement. Les grandes associations d'élus ou l'observatoire de la gestion publique locale n'étaient pas sollicités sur la liste des thèmes proposés.
- Le déroulé des missions : si chaque revue de dépenses donne lieu à des rencontres et visites de terrain dans un certain nombre de grandes et de petites collectivités et de contacts avec les associations d'élus voire de techniciens, celles-ci ne sont pas véritablement impliquées dans le déroulement de la démarche.
- La publicité des travaux : les rapports concernant les revues de dépenses étaient joints au projet de loi de finances de l'année qui comportait la liste de l'ensemble des revues de dépenses qu'il entend conduire et retrace les principaux constats et les propositions résultant des travaux effectués à ce titre au cours de l'année. Mal identifiées, leur écho et leur audience sont demeurés assez limités.
- La valorisation des travaux était très inégale : au-delà des commanditaires, il n'était pas prévu de présentation aux différentes associations d'élus qui auraient pu relayer les bonnes pratiques identifiées dans les rapports.

Cet exercice n'a pas été reconduit pour 2018 sans d'ailleurs avoir fait l'objet d'une évaluation de son intérêt et de ses limites. Depuis, certaines évaluations de politiques décentralisées ont été réalisées par les inspections générales, à la demande, par exemple du Parlement (par exemple, le rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI réalisé en 2019 par l'IGA et le CGEDD) mais elles résultent d'initiatives et de demandes exprimées cas par cas.

Annexe n° 12 : L'évolution de la prise en compte de l'évaluation dans les collectivités territoriales

La présente annexe est issue de l'analyse de données issues de la collecte d'informations issues de plusieurs sources :

- La mission a d'abord exploité des études existantes, notamment les baromètres de l'évaluation des politiques publiques de la société française de l'évaluation (SFE) et l'étude réalisée en 2018 par le centre national de la fonction publique territoriale sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale.
- Elle s'est également appuyée sur l'exploitation de questionnaires portant sur l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales diffusés par la mission en avril 2020. La mission tient à remercier tout particulièrement Régions de France et l'AFIGESE pour leur forte implication dans cette démarche. Elle remercie également chacune des collectivités qui a pris le temps de lui répondre.

20 réponses ont été collectées, issues de 6 régions, 10 départements, ainsi que 4 communes et EPCI⁴⁴. Elles ont pu être complétées par des entretiens téléphoniques avec certaines des structures qui ont participé à l'enquête. Si elles ne constituent pas un échantillon représentatif de la réalité de l'évaluation dans les collectivités, elles permettent de définir des tendances quant à sa place et son évolution récente.

1. L'acculturation à l'évaluation dans les collectivités progresse

Globalement, l'acculturation à l'évaluation progresse au sein des collectivités, de manière cependant assez lente et en restant fortement tributaire de l'engagement des agents.

Le baromètre de la SFE recense plus de 2 600 évaluations réalisées sur la période 2007-2017, dont 41% étaient à l'initiative des collectivités territoriales.

Le troisième baromètre de la SFE (2018) recense plus de 2 600 évaluations réalisées sur la période 2007-2017, dont 41% étaient à l'initiative des collectivités territoriales. L'interprétation des données fournies doit toutefois appeler à une certaine prudence :

- L'ensemble des collectivités territoriales ayant développé une démarche d'évaluation n'adhèrent pas à la SFE. On compte ainsi parmi les adhérents 8 régions, 20 départements, 15 intercommunalités et six communes. Les enquêtes quantitatives initiées pour mesurer les pratiques des collectivités (enquête CNFPT-SFE sur les pratiques d'évaluation 2018) confirment la difficulté à appréhender la réalité de ce phénomène : le nombre de répondants est faible, particulièrement pour certains échelons de collectivités, comme les intercommunalités et les communes. L'éloignement géographique (les groupes de travail se réunissent à Paris), le coût de l'adhésion et des formations, l'aspiration à partager les pratiques plus que la méthodologie ou la légitimité inégalement reconnue de l'évaluation au sein de nombreuses collectivités peuvent constituer des freins à l'adhésion.

⁴⁴ Ont répondu les collectivités suivantes : les conseils régionaux de Bretagne, Grand-Est, Hauts-de-France, Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Réunion ; les conseils départementaux des Côtes d'Armor, Ile-et-Vilaine, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Rhône, Yvelines, Vosges, Essonne, Hauts-de-Seine ; les villes et EPCI de Caux-Seine-Agglo, Grenoble, Rueil-Malmaison et CARENE Saint-Nazaire.

- Le concept d'évaluation est protéiforme et ses frontières poreuses avec des démarches qui participent également du pilotage de l'action publique : études, audits... Le choix de la SFE a été jusqu'à présent de se fier au déclaratif des commanditaires (on considère comme évaluation ce qui est appelé comme tel). La lecture de la liste des travaux d'évaluation recensés laisse perplexe sur la qualification des travaux recensés et souligne l'impérieuse nécessité de fiabiliser le contenu de cette démarche.
- L'évaluation renvoie à des dynamiques territoriales qui sont encore insuffisamment prises en compte. Au-delà du type de collectivités ayant initié des démarches d'évaluation, il est important de pouvoir faire des analyses territoriales et fédérer les acteurs locaux autour des constats effectués. L'observatoire a l'ambition de mettre en place des baromètres territoriaux mais les moyens qu'appellent cet approfondissement ne lui ont permis aujourd'hui que de tester cette approche sur une seule région, l'Ile de France, en 2017.

Le baromètre et les informations recueillies par la mission font toutefois ressortir clairement la progression de l'acculturation à l'évaluation au sein des collectivités même si cette évolution apparaît différenciée.

L'activité évaluative a progressé au cours des dernières années dans l'ensemble des collectivités, des régions, qui ont toujours eu un rôle majeur dans ce domaine, mais aussi des départements et du bloc communal. Le conseil départemental du Rhône évoque une « prise en compte plutôt croissante » de ces enjeux. Le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine est encore plus affirmatif en ce sens. La sensibilisation aux problématiques de l'évaluation des politiques publiques est, d'ailleurs, pleinement intégrée dans la formation des agents territoriaux. Les services chargés de l'évaluation proposent ainsi fréquemment des formations à destination des agents. C'est le cas de la direction de l'audit, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques du conseil départemental des Hauts-de-Seine, dans le cadre de son dispositif interne « université du management » piloté par la direction des ressources humaines. Des acteurs extérieurs sont également mobilisés par certaines collectivités, comme la SFE, des cabinets privés spécialisés, ou encore, en matière de pilotage des politiques publiques au sens large, l'AFIGESE. La ville de Grenoble a ainsi organisé dans le cadre d'une action avec l'AFIGESE une formation in-situ à destination de 100 agents environ.

Cette acculturation est toutefois largement corrélée à la dimension de la collectivité. S'il existe des contre-exemples, plus la collectivité est importante, plus elle a de chances d'avoir développé le recours à cette démarche.

L'acculturation à l'évaluation ne s'inscrit toutefois pas dans un processus linéaire. Ainsi, le nombre total d'évaluations commandées par les régions semble avoir ainsi « marqué le pas » sur le passé le plus récent pour des raisons liées à la recomposition de leur périmètre : le nombre de régions et donc de commanditaires a diminué, tandis que ces dernières ont connu de profondes réorganisations internes. Les récentes informations rassemblées montrent, cependant, que l'attention à l'évaluation dans ce niveau de collectivité reste forte. Ainsi, la région Normandie indique que si elle a réalisé 7 évaluations en 2019, 16 doivent l'être en 2020.

2. La structuration des fonctions d'évaluation ne suit pas un modèle unique

La pratique de l'évaluation dans les collectivités ne renvoie pas à un schéma unique mais à des choix évolutifs et pragmatiques.

- En termes d'organisation, l'évaluation est fréquemment associée au contrôle de gestion et au pôle finances ou ressources sous la forme d'une mission ou d'une cellule propre. Certaines collectivités ont fait le choix de rattacher directement le service ou la direction en charge de l'évaluation à la direction générale des services (DGS), afin d'affirmer le caractère transversal de l'évaluation : c'est le cas, par exemple, du département de la Meuse (mission spécifique rattachée en 2018 au DGS), des Yvelines (mission d'évaluation rattachée directement au DGS), ou encore des Vosges (mission exercée par la direction de la prospective, des contractualisations et du développement durable, rattachée au DGS). L'évaluation des politiques publiques a de plus en plus tendance à être considérée comme des outils du pilotage de l'action publique locale.
- Le portage politique de l'évaluation est contrasté. Celui-ci semble rester un outil avant tout administratif : à ce titre, les travaux évaluatifs, même lorsqu'ils sont formalisés au sein d'une programmation, sont le plus souvent issus de commandes directes des directions opérationnelles ou, moins souvent, d'une programmation établie par la DGS. La région Bretagne a ainsi développé une méthode souple de commande des évaluations, qui peut se réaliser directement via l'intranet de la collectivité ou par courrier électronique. Le département des Vosges fait à ce titre figure d'exception, ses travaux d'évaluation étant axés autour du « Plan Vosges 2015-2021 », qui fixe les orientations stratégiques et les objectifs de 21 politiques publiques, et constitue un cadre politique pluriannuel de l'évaluation.
- Le processus d'internalisation des travaux d'évaluation progresse. La plupart des collectivités répondantes indiquent ne recourir à des prestataires externes que ponctuellement, sur certains projets dont la complexité le justifie. Le recours aux universités est considéré comme complexe à mettre en œuvre, en raison de différences de cultures qui persistent. Le département de Meurthe-et-Moselle a ainsi consacré un budget spécifique de 5 000€ au développement d'un partenariat avec l'Université de Lorraine, mais a constaté une difficulté à le faire fructifier. A l'inverse, deux collectivités interrogées réalisent une externalisation systématique des travaux d'évaluation, afin, notamment, de garantir la neutralité de l'évaluateur, et de bénéficier d'un regard extérieur sur la mise en œuvre d'une politique spécifique. La région Grand-Est consacre ainsi un budget annuel de 200 000 € à l'évaluation à travers un recours à des prestataires. Cette internalisation est le résultat d'une double préoccupation : diminuer le coût des évaluations externes et favoriser une acculturation de cette démarche au sein de la collectivité.

3. Globalement, l'évaluation ne semble pas encore avoir atteint sa pleine maturité dans les collectivités

Certaines difficultés persistantes expliquent que l'évaluation n'ait pas pour l'heure atteint sa pleine maturité dans les collectivités.

- Dans la moitié des collectivités, la fonction évaluation est très récente, voire pas encore créée même si de plus en plus nombreuses sont celles qui se dotent de ressources propres en matière d'évaluation comme le relèvent les différents baromètres de la SFE.
- La pérennité de la fonction évaluation n'est jamais acquise et la trajectoire de l'évaluation des politiques publiques dans chaque collectivité n'est pas linéaire. Les allers-retours entre importance de la fonction évaluation et indifférence à la fonction évaluation sont fréquents. Les services se sentent vulnérables quand il y a une reconfiguration de la collectivité ou un changement politique. Les fonctions évaluation ne se vivent pas comme un invariant au sein de la collectivité.

- L'évaluation est généralement perçue comme une démarche plus technique que politique. L'évaluation est identifiée comme un domaine réservé aux experts. De fait, les élus trouvent difficilement leur place dans le processus évaluatif. Si le portage politique est considéré comme une des principales conditions de réussite d'une évaluation, l'association des élus est encore trop limitée.
- Si de plus en plus de collectivités s'attachent à formaliser un cadre d'intervention – les références à la charte de l'évaluation de la SFE sont nombreuses – une souplesse méthodologique prévaut encore, ce qui est aussi une des conditions de l'appropriation de la démarche.
- Les collectivités territoriales restent encore souvent réticentes à publier les rapports d'évaluation. Si les rapports initiés par l'État donnent régulièrement lieu à publication (notamment ceux réalisés par les inspections générales), les collectivités territoriales sont beaucoup plus prudentes sur ce point. La crainte d'une instrumentalisation de résultats par nature contrastés est souvent prégnante. Ainsi, si 71 % des évaluations commanditées par l'État sont associées à un rapport ou une synthèse accessible en ligne, ce taux est de 55 % pour les établissements publics/agences mais seulement de 24 % pour les collectivités
- L'évaluation n'est pour l'heure pas suffisamment ancrée dans le processus décisionnel et dans le calendrier politique ce qui nuit à la prise en compte de ses résultats. Trop rares sont encore les collectivités qui accompagnent la restitution des travaux d'évaluation par la présentation de délibérations faisant évoluer les dispositifs correspondants pour prendre en compte les recommandations formulées

Enfin, si l'acculturation à l'évaluation progresse malgré des aléas conjoncturels, la structuration de la fonction d'évaluation ne semble pas avoir atteint son stade de maturité au sein des collectivités, celle-ci restant largement dépendante de facteurs conjoncturels, comme l'engagement personnel des agents qui en ont la charge, des directions ou des élus.

4. Un partenariat plus étroit avec l'État est souhaité

Le constat d'un manque de dialogue et d'échanges avec l'État autour de l'évaluation des politiques partagées est récurrent dans les réponses des collectivités sollicitées. Les propositions formulées ne traduisent pas une volonté de renforcement de la participation directe de l'État aux évaluations menées par les collectivités qui sont de leur ressort direct mais un double souhait : mieux structurer l'évaluation des politiques partagées et favoriser les échanges de pratiques.

Les principales propositions formulées visent à mieux associer les collectivités à la mise en œuvre des politiques partagées. La réforme des rythmes scolaires constitue ainsi un « l'exemple le plus évident », selon la ville de Grenoble, d'une politique partenariale ayant un impact fort sur l'organisation de la collectivité, mais dont la mise en œuvre et l'évaluation n'ont de fait pas permis une mobilisation conjointe des acteurs.

L'élaboration d'une programmation nationale ou territoriale des évaluations à réaliser sur le périmètre d'une politique publique ou d'un territoire permettrait ainsi d'améliorer la plus-value et la visibilité des évaluations réalisées, tout en limitant le risque de redondances. Un répondant propose à ce titre la création d'un « conseil interinstitutionnel de l'évaluation », qui aurait pour objectif, à l'échelle du territoire, de mobiliser les collectivités participant à la mise en œuvre d'une politique publique pour pouvoir l'évaluer en mutualisant des standards méthodologiques, voire des moyens.

Par ailleurs, **des collaborations ponctuelles devraient être développées**, à travers une incitation au développement de « comités de pilotage » des différentes évaluations menées, qui pourraient associer l'État lorsqu'il intervient directement ou indirectement dans la mise en œuvre d'une politique donnée.

Plusieurs collectivités considèrent également comment souhaitable de recenser l'ensemble des démarches d'évaluation initiées sur un territoire par l'État ou les collectivités et de renforcer les réseaux professionnels permettant les échanges d'expériences de pratiques tant au niveau national, que local entre les services de l'État et de collectivités.

Annexe n° 13 : L'association des citoyens à l'évaluation des politiques publiques

Apprendre à évaluer est une compétence qui ne s'invente pas. Pour autant, l'évaluation des politiques publiques n'est pas une fin en soi. Elle ne vise pas à satisfaire des critères qui lui sont propres, mais bien à s'assurer que les objectifs recherchés sont atteints, au bénéfice des citoyens pour qui les politiques publiques envisagées sont décidées et mises en œuvre. Partant de ce constat, une partie de la doctrine plaide pour une plus grande association des citoyens à l'évaluation des politiques publiques. Ce qui pose, en conséquence, des problèmes tant de doctrine que de méthode.

1. La démarche n'est à ce stade guère développée en France

La question de l'évaluation participative, ou de l'association des citoyens aux démarches d'évaluation, tend à s'inviter dans les débats relatifs aux politiques publiques et à leurs évaluations. Un travail de groupe a été réalisé par la société française de l'évaluation (SFE) de 2008 à 2013 et une journée d'étude a été spécifiquement consacrée à cette question le 10 décembre 2013. En conclusion des débats, il a été reconnu que, *« si cette dimension participative s'impose de plus en plus, cela ne signifie pas, loin de là, que les débats et les controverses sur cette question soient épuisés »*.

S'appuyant sur ce constat, la mission d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale a souhaité organiser le 5 décembre 2017 une table ronde sur la question. Cette table ronde a associé experts de l'évaluation et de la participation sur le thème « évaluation des politiques publiques et innovations démocratiques ».

Les participants ont été particulièrement critiques sur le développement de l'évaluation participative en France aujourd'hui. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne a ainsi indiqué que, de son point de vue, l'évaluation participative est réduite à de rares exemples sans lendemain. Pour lui, il s'agit d'*« une table vide à inventer »* : *« à l'exception de quelques conseils départementaux, nous sommes très en retard en France sur la question d'associer les citoyens à l'évaluation des politiques publiques »*. Par ailleurs, les démarches actuellement initiées se tiennent pour l'essentiel en amont du processus de décision, et non en aval.

Le gérant de l'entreprise Open Source Politics, Valentin Chaput, a abondé dans ce même sens : *« L'association des citoyens à l'évaluation des lois est encore plus faible que celle relative aux évaluations des actions publiques nationales et locales. On commence à peine à associer les citoyens en amont des textes législatifs mais rien n'est encore fait sur l'après-loi »*.

2. L'association des citoyens à l'évaluation soulève l'intérêt

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». L'évaluation participative s'intègre ainsi pleinement à l'objectif de rendre des comptes au citoyen en associant ce dernier à la démarche.

Pour Béatrice Plottu, maître de conférences en sciences économiques à Agrocampus-Ouest, *« les démarches d'évaluation participative poursuivent généralement deux grandes finalités. Tout d'abord, une finalité d'ordre pratique, qui consiste en une meilleure utilisation des résultats de l'évaluation. On part ici du principe que dès lors que les conclusions de l'évaluation auront été largement discutées en amont, leur mise en œuvre en sera facilitée et les risques de blocage réduits »*.

Ensuite, les évaluations participatives peuvent avoir une finalité émancipatrice puisqu'elles permettent de donner la voix aux citoyens qui sont traditionnellement exclus du débat public. En participant ainsi au processus évaluatif, les citoyens en ressortent mieux informés et plus impliqués, plus à même d'exercer leur contrôle sur l'action publique »⁴⁵.

Il en ressort deux grandes justifications de l'association des citoyens aux démarches d'évaluation :

- L'objectif de l'évaluation est de tirer des conclusions qui donneront lieu à des décisions. En associant les personnes concernées, ces futures conclusions seront certainement mieux comprises et acceptées. L'évaluation participative est dans ce cadre pleinement partie au processus de délibération.
- Les citoyens sont ainsi pleinement associés et intégrés, en ayant eu le sentiment que l'évaluation ne s'est pas faite en dépit de leur avis ou de leur ressenti. Ils ont la possibilité de s'exprimer sur les décisions mises en œuvre et leur conséquence, en dehors des moments consacrés à l'expression du débat public que représentent les élections. La démarche revêt une finalité démocratique.

Sans que cela soit par ailleurs clairement formalisé, la participation des citoyens suppose que l'on s'appuie sur un vécu « authentique », non déformé, qui associe le plus grand nombre. On anticipe de fait les reproches sur une approche que l'on pourrait accusée de biaisée ou d'orientée car ne se confrontant pas à ceux qui souhaitent faire part de leur expérience.

Synthétisant les travaux de la SFE consacrés à l'évaluation participative en décembre 2013, Mme Hélène Millet et M. François Mouterde concluent que « *les 'publics usagers' du service public ou de l'action publique apporteront d'abord leur expertise d'usage, c'est-à-dire leur expérience individuelle du quotidien en situation concrète et leurs échanges collectifs à ce propos. Par exemple, alors que l'expert médical, pour lutter contre un risque important d'épidémie, concevra une grande campagne de vaccination dans des centres collectifs spécialisés, l'usager potentiel de ces centres fera valoir la réticence croissante des populations vis-à-vis de la vaccination, la crainte d'effets secondaires importants et la nécessité de passer par le médecin traitant généraliste, interlocuteur de confiance habituel de la population.* »⁴⁶

3. La démarche suscite cependant de nombreuses difficultés méthodologiques

a. L'absence de distanciation ?

L'un des avantages mis en avant par ces démarches repose sur la capacité à associer directement les « bénéficiaires » d'une politique publique à l'évaluation de ses résultats. Ce faisant, la démarche heurte toutefois un des préceptes de la méthodologie de l'évaluation, qui repose que la notion de distanciation entre évaluateurs et évalués. La charte de la SFE précise ainsi que « *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.* »

Pour que l'évaluation des politiques publiques fonctionne, ses résultats doivent être crédibles et pour cela, on ne doit pas soupçonner l'existence de conflits d'intérêts qui apparaîtraient si ceux qui procèdent à l'évaluation ont à concevoir, appliquer ou vivre directement les conséquences d'une politique publique. C'est toute l'ambiguïté de l'association de ceux qui veulent s'exprimer car se sentant concernés. Se posent en outre la question du panel de personnes associées, de leur représentativité ou de l'inégalité de chacun devant l'expression publique, certaines personnes se sentant plus à l'aise et pouvant prendre un ascendant.

⁴⁵ La Gazette des communes, *L'évaluation citoyenne bonifie les politiques publiques*, 24 juillet 2018.

⁴⁶ Les cahiers de la SFE, n°9, décembre 2015, *L'évaluation participative : De la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen*.

Il convient également d'éviter de créer des « technocrates de la représentation » qui, à force d'intégrer les contraintes de l'administration, finissent par s'éloigner des préoccupations des usagers.

Même en cherchant à objectiver un maximum le panel de personnalités sollicitées, la différenciation entre usagers-cibles d'une politique publique ou ceux qui ne sont pas directement concernés méconnaît le fait que les situations ne sont pas toujours immuables. Pour Thibaut Derroncourt, directeur conseil chez Cap Collectif, « *le citoyen n'est pas un jour l'utilisateur, le lendemain l'habitant et le surlendemain le représentant d'une association* ».

Le juste milieu doit ainsi être trouvé entre l'enrichissement de la part de ceux qui vivent la politique publique et la définition de conclusions par des professionnels gardant la distance attendue.

b. L'indispensable maîtrise technique

Si le regard et l'expérience de l'utilisateur apportent un éclairage potentiellement utile et attendu, l'expertise technique du professionnel reste indispensable pour tirer des conclusions objectives.

Sans nécessairement s'opposer, les deux approches sont complémentaires. Comme l'a indiqué Aline Blanc-Tailleur, administratrice de la SFE : « *les citoyens sont davantage calés sur la réalité du terrain mais les acteurs publics apportent les questions d'utilité, de cohérence et d'efficacité auxquelles doit aussi répondre une évaluation* ».

Ceci est d'autant plus vrai que les citoyens ne maîtrisent pas tous le vocabulaire spécifique de l'action publique et de l'évaluation. La délimitation des politiques à évoluer peut aussi faire débat : il n'y a pas nécessairement consensus sur le périmètre d'une politique publique.

c. Les risques de l'incompréhension

Cerner l'objet et le périmètre implique de ce fait un lourd travail de définition et de pédagogie avant de mettre en œuvre l'implication concrète du citoyen.

Or, ce travail préalable, nécessairement technique, pose la question de sa compréhension par un citoyen que l'on souhaiterait impliquer dans la démarche. Lors de la table ronde du 5 décembre 2017, le parlementaire Yves Daniel s'en est ému : « *Comment voulez-vous qu'avec tant de technicité le citoyen se sente concerné au point de vouloir participer ? A nous, de faire attention à ne pas créer une bulle d'experts où les citoyens se sentiraient exclus.* »

Les méthodes évaluatives doivent rester accessibles et compréhensibles pour le citoyen, surtout si l'on souhaite l'associer.

4. Les pistes pour favoriser l'association des citoyens à la démarche d'évaluation des politiques publiques

Evoquant son expérience à Nantes, Mme Fenet indique qu'« *il n'y a pas de recette type* ». Pour elle, « *à chaque démarche, on se pose la question de qui participe et à quel moment. Les citoyens sont presque toujours associés à la phase de collecte des données et lors de la mise en débat de la question de l'analyse des données pour enrichir l'analyse des résultats et des préoccupations.* »

a. Des stades d'association variés

Lors de la journée d'étude consacrée à l'évaluation participative au sein de la SFE, Mme Millet et M. Mouterde ont identifié trois stades d'association des citoyens :

- *Le recueil de témoignages.* Sont prioritairement ciblés les publics cibles de la politique évaluée. Il est nécessaire de s'adresser à eux pour approcher et comprendre les fonctionnements de la politique publique et ses effets. Les témoignages recueillis peuvent prendre la forme d'enquêtes par questionnaires, l'animation de groupes de personnes concernées ou la réalisation d'entretiens.
- *L'association à l'analyse des données.* On dépasse ici le stade du témoignage pour demander à des citoyens d'avoir un regard plus global et analytique sur le fonctionnement de la politique publique considérée.
- *La participation à la formulation du jugement évaluatif.* C'est le stade le plus avancé, qui implique une volonté politique ainsi qu'un travail préalable avec les citoyens associés. Cette participation pourra prendre la forme d'échanges ou de débats animés par un chargé d'évaluation.

b. Les méthodes d'évaluation participative envisagées

En 1996, le conseil scientifique de l'évaluation a élaboré un *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* qui distingue les méthodes possibles entre enquêtes, suivi d'un panel et entretien. S'ajoutent en outre la pratique des conférences de consensus, celle des jurys citoyens et le recours aux consultations citoyennes.⁴⁷

- *Les enquêtes réalisées à l'appui de questionnaire.*

C'est une méthode classique, où peuvent alterner questions ouvertes et fermées. Les réponses permettent ainsi aussi bien d'appréhender le fonctionnement des mesures que la satisfaction des citoyens tout en leur laissant la possibilité d'exprimer des informations plus qualitatives.

- *Le suivi d'un « panel ».*

C'est ici le suivi des effets de l'action publique dans le temps qui est recherché, notamment sur la trajectoire sociale des individus. Cet outil est apprécié notamment pour l'évaluation des politiques sociales. Toutefois, il se heurte des contraintes de temps et de coûts ainsi qu'à la difficulté de constituer un échantillon représentatif et de conserver cette représentativité au cours du temps.

- *Les conférences de consensus.*

Le principe de ces conférences est de placer un panel de citoyens « profanes » au centre du processus d'évaluation d'un choix de politique aux conséquences incertaines. Elles consistent alors en un dialogue public sur plusieurs jours entre les citoyens et les experts afin, ensuite, que les citoyens rédigent avis et recommandations à l'attention des décideurs et du grand public. Elles ont été initiées au Danemark à partir des années 1980 et étaient alors orientées autour des questions scientifiques et technologiques. Elles supposent une formation à destination des citoyens sollicités, et un investissement conséquent de ces derniers tant dans une phase préparatoire que pendant l'évaluation.

Pour leurs avocats, les conférences de consensus sont un moyen de mesurer l'acceptabilité sociale d'une politique publique. D'autres y voient une démocratisation de la prise de décision, en intégrant d'une meilleure manière l'avis de citoyens « ordinaires » et en neutralisant l'action de groupes d'influence.

Un premier exemple avait été organisé en France en 1998 par l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés.

⁴⁷ Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques réalisé par les députés Valérie Petit et Pierre Morel-à-l'Huisser, 2018.

Depuis 2013, le conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) réalise, de manière indépendante, des évaluations scientifiques et participatives du système scolaire en s'inspirant de ces méthodes.

- *Les jurys citoyens.*

Dans cette méthode, des citoyens sont tirés au sort afin de réfléchir sur des recommandations de politique publique. Elle est utilisée depuis les années 1970 notamment en Allemagne et aux États-Unis. Elle suppose qu'alternent phases d'information et de délibération : lors des premières, des experts et des représentants d'intérêts présentent leur point de vue ; lors des secondes, les membres du jury travaillent entre eux. Le processus peut être accompagné par un tiers neutre chargé de préparer le programme, d'inviter les intervenants et d'animer le jury.

- *Les consultations citoyennes.*

Ce dispositif prend généralement la forme de questions destinées à recueillir des contributions libres émanant de citoyens qui ne sont pas présélectionnés. Sa mise en œuvre implique de disposer des moyens nécessaires pour interpréter les expressions des citoyens et en tenir compte.

Ces différentes méthodes ne sont pas propres à l'échelon national ou territorial. Toutefois, là où une mise en œuvre au niveau national est potentiellement lourde et difficile, les contextes locaux, dans lesquels la proximité entre décideur et administrés est plus grande, offrent plus de possibilités et de facilités.

Dans le cas des politiques partagées entre État et collectivités, elles peuvent permettre de moduler les résultats des évaluations en fonction dont le décideur local met en œuvre l'impulsion venue de l'État.

5. Des exemples d'association de citoyens aux démarches d'évaluation existent au niveau local

Depuis les années 2000, des formes de participation citoyenne ont été expérimentées dans des collectivités.

Comme l'a fait remarquer Béatrice Plottu, les conférences de citoyens sont un des exemples les plus mis en valeur au niveau national : « *Il s'agit ici de constituer un panel de citoyens tirés au sort, chargés d'évaluer une politique publique afin de favoriser l'expression de citoyens non pollués par des intérêts catégoriels* ».

Dans les territoires, Mme Plottu constate que les collectivités privilégieraient plutôt les petits groupes de « citoyens experts ». A ce titre, l'exemple de Grenoble peut être cité : à partir de 2013, trois groupes de quinze habitants tirés au sort ont été mobilisés durant deux années au sujet de l'expérimentation de la vidéosurveillance.

Des exemples où l'association est plus large encore existent. A Toulouse, en 2016, la ville a souhaité évaluer l'accueil péri et extrascolaire en s'appuyant sur la parole des enfants et des familles. Les codirectrices à la mission « évaluation des politiques publiques » de la ville de Toulouse et de Toulouse métropole ont indiqué qu'elles voulaient « *savoir pour quelles raisons les familles ont recours au périscolaire, aux accueils de loisirs (séjours vacances et miniséjours) et à la cantine mais aussi ce que pensaient les enfants et les familles de ces offres* ». Elles ont observé les pratiques sur 27 sites et conduit des entretiens avec 112 professionnels et 39 familles jugées représentatives de la diversité des parents d'élèves toulousains, mais aussi avec plus de 470 enfants en adaptant leurs méthodes de manière à leur permettre de participer (en particulier, elles ont eu recours à un système de smileys et gommettes de couleur).

Certaines communes ont mis en place des dispositifs pérennes. A Nantes Métropole, l'évaluation des politiques publiques fait partie du pôle « Dialogue citoyen, évaluation et prospective », directement rattaché au directeur général des services.

D'après sa plaquette de présentation, le pôle « assure la cohérence, le développement de ces démarches en quantité et qualité d'ingénierie (grands débats, programme de co-construction, programme d'évaluations, ...) ainsi que le tournant numérique associé aux démarches participatives. Il assure en outre le suivi et l'ensemble de la politique publique de la démocratie locale ». La logique de co-construction entre dialogue citoyen et évaluation participative est clairement mise en avant. Pour sa codirectrice, Francine Fenet, « l'évaluation participative, c'est une forme de démocratie participative où les questions posées sont juste évaluatives. » De fait, une démarche participative peut in fine conduire à une évaluation participative. Mme Fenet a pu expliquer⁴⁸ que « lors d'une démarche participative initiée par la métropole nantaise sur la thématique la ville, la nuit et la création d'un conseil de la nuit, la question des déplacements s'est avérée prégnante avec des problématiques de sécurité, d'horaires, de maillage géographique... Il a alors été décidé de lancer une évaluation citoyenne impliquant les différents types d'usagers touchés par cet enjeu ». Un atelier spécifique s'est mobilisé au printemps 2016 afin d'élaborer un avis citoyen et des préconisations : « Nous avons arpenté la ville, mené des traversées nocturnes avec les habitants pour comprendre les besoins et les usages, une cartographie collaborative a également été dessinée grâce à une application de géolocalisation mobile et enfin, nous avons dressé un benchmarking participatif ».

⁴⁸ La Gazette des communes, *L'évaluation citoyenne bonifie les politiques publiques*, 24 juillet 2018.

Annexe n° 14 : La mutualisation des ressources d'évaluation au niveau territorial : l'expérience du réseau REV/MED

Dans un contexte où les moyens accordés à l'évaluation peinent à être mobilisés malgré la reconnaissance commune de son utilité en tant qu'outil d'aide à la décision, le réseau REV/MED ambitionnait de mutualiser les expertises en la matière pour répondre au mieux aux besoins des collectivités adhérentes. Il s'agissait de permettre aux collectivités adhérentes qui n'ont pas les moyens financiers et humains, ou bien même les compétences, de faire de l'évaluation, de recevoir un appui technique et des conseils sans devoir faire appel à un prestataire externe.

Le réseau comptait 10 collectivités membres d'échelons territoriaux variés (les conseils départementaux du Vaucluse, du Var, des Pyrénées Orientales, du Gard et de l'Aude, les communautés d'agglomération du Grand Narbonne, de Béziers Méditerranée, et du Grand Alès, la communauté de commune de la Vallée de l'Hérault, et la ville de Montpellier). Ces collectivités sont en général confrontées à des problématiques socio-économiques similaires, et leur proximité géographique facilitait logistiquement les échanges et les rencontres.

REV/MED ne possédait aucune structure juridique mais reposait sur une charte de réseau qui définissait ses règles de fonctionnement et ses principes. Chaque collectivité qui souhaitait rejoindre le réseau devait faire approuver cette charte par son assemblée délibérante, et s'engager ainsi à respecter ces principes et à s'impliquer activement dans les actions à mener. L'ensemble de ces actions était fixé chaque année dans une feuille de route par un comité de pilotage (composé d'élus et de directeurs généraux des services des collectivités membres).

Plus qu'une simple ressource en expertise et en échange de bonnes pratiques, REV/MED agissait en prestataire puisque le réseau réalisait également des évaluations de politiques publiques et autres études. Il s'agit même d'une composante au cœur de son activité puisqu'en 2013 les travaux d'évaluation ont occupé plus de la moitié du temps (30% consacrés aux échanges de pratiques et comités techniques et 15% au fonctionnement administratif). Ces actions prenaient trois formes : « plus-value formative » (les membres participent aux différentes étapes de construction et de collecte d'une évaluation pour une collectivité), un appui technique à une collectivité sur une étape de l'évaluation, ou bien une évaluation conjointe (les membres réalisent les travaux ensemble). À titre d'exemple de ces évaluations conjointes, neuf collectivités ont travaillé ensemble en 2013 à identifier des indicateurs communs pour le suivi évaluatif de leurs plans climat énergie territorial. Pour chacune de ces prestations, toute demande d'intervention d'une collectivité devait se faire par la formalisation d'une « lettre de mission » adressée au réseau.

En 2014, le réseau s'est vu récompensé du prix d'or Territoria dans la catégorie « pilotage-évaluation ». Ce prix créé par l'observatoire national de l'innovation publique récompense les démarches innovantes et exemplaires de collectivités territoriales Françaises et Européennes dans une optique de diffusion des bonnes pratiques. Enfin, en juin 2015, REV/MED a accueilli la douzième édition des journées françaises de l'évaluation axées sur le thème des évolutions de l'évaluation.

Le réseau REV/MED n'est plus actif actuellement du fait du désinvestissement des collectivités adhérentes et les mobilités professionnelles des personnes ressources au sein des deux collectivités pilotes, le Gard et le Var, collectivités dans lesquelles les missions évaluations n'existent plus en tant que tel. On notera, au surplus, qu'il ne concernait que les collectivités et n'associait pas les services déconcentrés de l'État

Annexe n° 15 : L'évaluation dans la formation initiale des écoles de la haute fonction publique

L'évaluation est prise en compte dans les programmes de formation initiale des écoles de formation de service public.

S'agissant de la fonction publique de l'État, l'École nationale d'administration (ENA) indique sur son site Internet que « *la scolarité à l'ENA a pour objectif de former les élèves à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'aux fonctions de management d'une administration publique.* » L'évaluation des politiques publiques est ainsi affichée comme un des objectifs de la formation dispensée par l'école. Un module dédié, animé par l'institut des politiques publiques, est ainsi organisé à destination des élèves.

De manière concrète, la problématique est abordée via des cas pratiques. Ceux-ci ont cependant une dimension essentiellement économétrique et portent sur des questions précises. En outre, ils ne sont pas précédés par l'apport d'une méthodologie préalable, et ne sont pas traités de manière transversale. Malgré la qualité soulignée des intervenants, les élèves ne disposent donc pas de tous les outils pour appréhender au mieux la démarche. Enfin, le temps consacré à l'évaluation reste limité.

Selon leurs affectations, les élèves peuvent également être confrontés à ces questions lors de leurs stages. Il n'existe cependant pas de règle en la matière.

Si les contours des enseignements consacrés à l'évaluation des politiques publiques à l'ENA pourraient ainsi être améliorés, ils favorisent une acculturation des cadres supérieurs de l'État à ces enjeux.

S'agissant de l'encadrement supérieur des collectivités, la question du pilotage des politiques publiques est abordée, à plusieurs moments de la scolarité à l'institut national des études territoriales (INET).

En début de scolarité, un module « pilotage des fonctions ressources » présente aux élèves les outils de conduite de l'action publique locale. Ils sont alors mis en situation sur la nécessité d'auditer une collectivité. Des formations sur le contrôle, l'audit et l'évaluation sont délivrées aux élèves et sont souvent assurées par des magistrats de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes.

Par ailleurs, à l'issue de la première année, les élèves doivent répondre à des projets collectifs répondant à des commandes des collectivités. Ces projets portent très souvent sur l'évaluation des politiques publiques.

Les stages (thématiques ou de professionnalisation) peuvent également être l'occasion de participer à une démarche d'évaluation.