

**PROFESSION
BANLIEUE**

CENTRE DE RESSOURCES

15, rue Catullienne

93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

profession.banlieue@wanadoo.fr

LES « OUTILS » DE PROFESSION BANLIEUE

ÉVALUER LES POLITIQUES PUBLIQUES

PROPOSITION DE MÉTHODE

Évaluer les politiques publiques

Proposition de méthode

Ce vade-mecum est librement inspiré des ouvrages issus du programme MEANS* de la Commission européenne, dont la réalisation a été confiée au Centre européen d'expertise en évaluation (C3E) en 1996.

Il fait suite à une formation-action sur l'évaluation des politiques publiques qui s'est déroulée à Profession Banlieue les 14 février, 27 février et 14 mars 2001.

* Le programme « Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle » a été lancé par la Communauté européenne en 1990 pour financer des recherches sur les méthodes d'évaluation, des évaluations-pilotes ou des séminaires de formation; reconduit en 1994, il est aujourd'hui coordonné par la DG XVI et mis en œuvre par C3E.

Les Intercalaires de Profession Banlieue de février et mars 2001 ont été consacrés à l'évaluation des politiques publiques. Ce séminaire de formation-action, d'une durée de trois jours, a été animé par Fabrice Hénard, du Centre européen d'expertise en évaluation (C3E) et a rassemblé une vingtaine de professionnels de Seine-Saint-Denis.

Cette initiative visait avant tout à permettre aux chefs de projet, en cette période de lancement du XII^e Plan, d'opérer les choix méthodologiques et stratégiques nécessaires à la rédaction du cahier des charges et au pilotage de l'évaluation.

Afin de favoriser une participation active et une appropriation de la démarche, les temps d'apports théoriques – consacrés aux concepts, aux méthodes et aux outils – ont alterné avec des temps de travail en atelier. Ainsi, à partir de la convention territoriale de La Courneuve présentée par Olivier Duvernois – chef de projet de La Courneuve –, les exercices ont mis les professionnels en situation de composer le comité de pilotage, de retracer les logiques présidant à la conception du contrat, de choisir les questions évaluatives pertinentes et de construire les indicateurs pour y répondre.

Le vade-mecum associé à ces Intercalaires se définit donc tout d'abord comme un outil de travail. D'une part, il présente une approche de l'évaluation, non exclusive d'autres démarches. Celle-ci correspond en l'occurrence aux pratiques européennes. D'autre part, figure également dans ce vade-mecum le fruit des travaux en atelier qui ont mobilisé les participants à ces Intercalaires. Ces travaux ont en effet abouti à la rédaction d'un mandat d'évaluation pour la convention territoriale de La Courneuve. Bien évidemment fictif, il présente cependant l'avantage d'avoir été construit à partir d'un contexte, d'un système d'acteurs et de contraintes effectifs. Le mandat proposé ici constitue donc à ce titre un outil utile : outre une application concrète de la méthodologie exposée, il résume les mises à plat préalables nécessaires au lancement d'une évaluation.

Sommaire

Introduction	7
La valeur ajoutée de l'évaluation	7
Une démarche récente, propre au secteur public	7
Origines de l'évaluation	7
Nécessité pour le secteur public	8
Les différentes conceptions de l'évaluation.	9
Trois bonnes raisons d'évaluer.	10
1. Préparer l'évaluation et définir son contenu.	13
Définir le cadre général de l'évaluation projetée	13
Relier les différentes étapes de l'évaluation.	13
Les cycles de programmation successifs	15
2. Réaliser l'évaluation d'ensemble	27
Analyser la logique et le contenu du programme	27
Analyser les modalités de gestion du programme	31
Examiner le système d'information du programme	31
3. Évaluer les impacts de l'ensemble du programme.	37
Choisir le mode d'analyse d'impact	37
Collecter des informations nouvelles	41
Analyser l'ensemble des impacts sur les destinataires	42
3.4. Formuler les jugements et conclure l'évaluation	44
4. Utiliser l'évaluation	47
Optimiser l'utilisation de l'évaluation	47
Diffuser les conclusions de l'évaluation	47
Considérer toutes les formes d'utilisation	49
5. Quelques conseils pour assurer la réussite d'une évaluation	51
6. Guide pour la préparation d'un cahier des charges.	53
MANDAT D'ÉVALUATION DE LA CONVENTION TERRITORIALE DE LA COURNEUVE.	57
Bibliographie	71

Introduction

LA VALEUR AJOUTÉE DE L'ÉVALUATION

Évaluer une intervention publique, c'est juger de sa valeur au regard de critères explicites et sur la base d'informations spécialement rassemblées et analysées. Au-delà de cette définition générale et forcément abstraite, la pratique de l'évaluation s'est développée dans les pays de l'Union européenne selon plusieurs conceptions : l'évaluation managériale qui vise à améliorer la gestion, l'évaluation démocratique utilisée pour rendre des comptes aux citoyens et l'évaluation pluraliste qui cherche à trouver des accords entre les partenaires de l'action publique.

UNE DÉMARCHE RÉCENTE, PROPRE AU SECTEUR PUBLIC

On évalue pour vérifier la raison d'être d'une intervention publique, pour identifier les réussites reproductibles ou les échecs à ne pas renouveler, pour rendre des comptes aux citoyens. Les organisations du secteur privé n'ont pas véritablement à se soucier de justifier leurs actions ou d'en rendre compte car elles sont jugées par le marché. Évaluer est par contre une nécessité pour les organisations du secteur public.

ORIGINES DE L'ÉVALUATION

L'évaluation est en relation avec l'analyse des actions publiques et plus généralement avec les sciences sociales. Elle utilise de façon systématique les méthodes de l'économie et de la sociologie, mais aussi de la psychologie sociale, de la géographie économique, de l'anthropologie, etc. Elle s'est développée, en tant qu'instrument de connaissance, en même temps qu'est apparue la collecte régulière des données socio-démographiques et économiques (état civil, recensement, etc.). Par contre, l'évaluation des programmes, en tant qu'aide au processus décisionnel, est plus récente. Elle apparaît dans les années cinquante, alors qu'intervient aux USA une remise en cause de l'efficacité de l'administration et de sa neutralité. Elle fait alors partie des efforts déployés en vue de rationaliser la planification et l'affectation des ressources. C'est la naissance du système de *PPBS* (*Planning, programming, budgeting system*) et sa diffusion dans la plupart des pays européens (Voir Rist et Segsworth¹ pour une analyse de l'évaluation dans sa perspective historique).

Des évaluations commencent à être menées sur une vaste échelle aux USA à partir des années soixante.

1. Rist et Segsworth, *Program evaluation I: the management of government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.

Elles portent principalement sur les innovations dans les domaines de l'éducation, des services sociaux, de l'hygiène publique et de la prévention du crime. De nombreux programmes sociaux deviennent pour la communauté scientifique américaine de véritables laboratoires expérimentaux dont on attend un accroissement des connaissances et une amélioration de l'action des pouvoirs publics. Mais dès les années soixante-dix, les responsables administratifs prennent conscience du caractère contraignant et factice de l'approche de type « expérimentation sociale » et de la norme du PPBS.

L'évaluation a ensuite été davantage perçue comme un moyen de gérer les nécessaires restrictions budgétaires. Ainsi en est-il en Grande-Bretagne, où le développement de l'évaluation est lié au souci de limiter les dépenses publiques qui a accompagné la réforme du service public dans les années quatre-vingt.

L'évaluation fait désormais partie d'une nouvelle conception de la gestion publique, plus décentralisée et plus responsable. Elle est le reflet d'un certain nombre de préoccupations qui peuvent être déclinées selon trois axes principaux. En premier lieu, on trouve le besoin d'estimer le plus objectivement possible les effets des politiques ou des programmes sur la société et de comprendre les logiques de leur fonctionnement (visée cognitive). En deuxième lieu, il y a le souci d'aider les commanditaires politiques et toutes les parties prenantes à porter un jugement sur la valeur desdits programmes (visée normative). Enfin, en troisième lieu, il y a la nécessité de contribuer pratiquement à l'amélioration des programmes en éclairant leurs différents protagonistes sur le sens, les conditions et les conséquences de leurs actions et décisions (visée instrumentale).

L'évaluation rassemble les informations existantes en un tout cohérent et, le cas échéant, elle en produit de nouvelles afin d'accroître la connaissance des responsables sur les réalités sociales et économiques dans lesquelles s'inscrivent les interventions publiques. En outre, l'évaluation est un instrument au service des décisions stratégiques et opérationnelles : son utilité pratique peut se définir comme

une mise en relation des objectifs, des moyens, des résultats et des effets des interventions en vue d'améliorer l'efficacité du programme et son efficience. Enfin, l'évaluation introduit la notion de valeur, et *a fortiori* de jugement de valeur, dans les pratiques administratives. Cette dimension que l'on peut qualifier de « politique » fait toute l'originalité de l'évaluation et suppose l'émergence d'une nouvelle profession à part entière, distincte par exemple de celles de la recherche et de l'étude.

NÉCESSITÉ POUR LE SECTEUR PUBLIC

Pour mieux comprendre la nécessité de l'évaluation dans le secteur public, et notamment dans la phase *ex post*² lorsqu'elle cherche à mesurer les impacts d'une activité publique, on peut faire un parallèle avec le rôle du marché pour une entreprise privée qui propose des produits et des services à ses clients. En décidant d'acheter ces produits ou de s'adresser à un concurrent, chaque client intègre tous les avantages, les coûts et les inconvénients que son achat va lui apporter à court et à long terme. Les comportements d'achat des clients sont autant de signaux qui dictent à l'entreprise ce qu'elle doit et ne doit pas faire. Finalement, l'entreprise n'a pas besoin de justifier son existence. Elle survit si elle est financièrement viable, c'est-à-dire si elle a des effets utiles pour ses clients.

Par analogie avec l'entreprise privée, une organisation publique produit également des équipements ou des services. Elle propose ses services (ou quelquefois les impose), non pas à des clients, mais à des destinataires, à des usagers, à des assujettis. Si les personnes qui participent à une action publique en sont satisfaites, cela ne suffit généralement pas pour dire que l'action est réussie. Au contraire, les gestionnaires publics cherchent souvent à produire des effets globaux et à long terme, par exemple le

2. Pour une définition de l'évaluation *ex ante*, à mi-parcours et *ex post*, selon la terminologie européenne, cf. pages 13 et 14.

développement socio-économique durable, qui ne sont pas synonymes de satisfaction des destinataires. L'évaluation permet de connaître et de juger l'ensemble des effets d'une action publique précise, effets directs et indirects, effets positifs et négatifs. La sanction électorale est certes un signal important pour tout gouvernement, mais son inconvénient majeur est le caractère non discriminant du jugement qui est ainsi exprimé. Seule la démocratie directe telle qu'elle est pratiquée par les citoyens helvétiques permet, dans une certaine mesure, l'expression d'un jugement intervention par intervention³ (l'évaluation n'en est pas moins développée en Suisse !). Les démocraties représentées au sein de l'Union européenne sont plutôt de type indirecte ; l'évaluation des politiques publiques joue donc un rôle crucial, à la fois comme signal pour montrer ce qu'il convient de faire et de ne pas faire, et comme instrument capable de justifier l'existence de l'action publique aux yeux des citoyens.

LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'ÉVALUATION

Les orientations prises au sein des pays européens peuvent être classées dans trois grandes catégories. Aux deux orientations traditionnelles que l'on peut qualifier de « managériale » et « démocratique », s'est

ajoutée une troisième que l'on nommera « pluraliste ». Ces trois orientations, ou encore conceptions, sont différentes sans être exclusives les unes des autres. L'encadré ci-dessous les décrit succinctement en montrant l'ensemble des principes et des préconisations qui les caractérisent respectivement.

- La problématique générale qui sous-tend l'évaluation **managériale** est de faire face à la limitation des recettes publiques. La question sous-jacente peut se formuler ainsi : comment justifier les arbitrages entre les différentes politiques sectorielles ? La démarche ici privilégiée est celle, interne à l'administration, d'« optimisation » des moyens budgétaires existants.

La dimension politique de l'acte d'évaluation est passée sous silence. « L'évaluateur », selon la terminologie officielle, est avant tout un méthodologue dont la scientificité fonde la légitimité. La déontologie est basée sur deux principes : l'indépendance de l'évaluateur et l'objectivité de la méthode. La référence à la rigueur scientifique constitue en quelque sorte le gage de l'indépendance de l'évaluation à l'égard du politique.

- La deuxième conception, « **démocratique** », manifeste la prise de conscience de la crise des systèmes traditionnels de représentation (désaffection des partis politiques, syndicats, etc.). Dans cette conception, les pouvoirs publics se doivent d'être pleinement responsables (*accountable*) de

Trois conceptions de l'évaluation

	<i>Managériale</i>	<i>Démocratique</i>	<i>Pluraliste</i>
<i>Projet global</i>	Optimisation des ressources publiques	Impliquer les citoyens et leur rendre des comptes	Résolution collective des problèmes
<i>Déontologie</i>	« Évaluateurs » indépendants (experts)	Jugement par des représentants élus	Jugement par les protagonistes de l'action
<i>Standards</i>	Objectivité	Publicité de la démarche	Impartialité

3. En Suisse, il est possible de lancer une « initiative populaire » pour faire valoir des idées politiques : proposée sous la forme d'articles constitutionnels, l'initiative populaire est soumise au vote – la « votation populaire » – si elle recueille un minimum de 100 000 signatures en l'espace de 18 mois. De même, lorsqu'un « référendum » recueille les signatures d'au moins 50 000 électeurs dans un intervalle de 3 mois, il permet de demander l'organisation d'un vote populaire sur une loi fédérale nouvelle ou révisée.

leur action vis-à-vis des citoyens. L'accent est donc mis sur la nécessité pour l'évaluation de renforcer les contre-pouvoirs vis-à-vis de l'administration et plus généralement de l'exécutif, accusé de monopoliser l'expertise.

L'évaluation, définie comme un «**jugement porté sur la valeur des politiques publiques**», doit nourrir le débat démocratique. Il est recommandé que ces évaluations soient dirigées par des instances d'évaluation comprenant des personnalités démocratiquement élues. Les professionnels de l'évaluation sont au service de tels comités sur les aspects techniques uniquement. Le processus doit être rendu public afin de s'assurer de son caractère démocratique. D'une manière générale, on observe que ce modèle tend à se développer, en particulier dans le cadre de la modernisation des pratiques législatives ou politiques qui privilégie aujourd'hui la notion de «lois d'orientation» et de *sunset legislation*⁴, autrement dit de lois à visée prospective et qui doivent faire l'objet d'un vote de confirmation au vu des résultats obtenus à l'issue des premières années de mise en œuvre.

- L'évaluation **pluraliste** ou **participative** essaie de trouver un compromis entre les nécessités techniques et réglementaires de l'évaluation et les exigences politiques d'une évaluation à visée démocratique. Dans cette conception, l'évaluation fait partie d'un processus collectif de résolution de problèmes. Sur la base d'informations fiables et acceptées par tous, les jugements de valeur sont formulés en recherchant un consensus au sein d'une instance pluraliste d'évaluation qui comprend des responsables politiques et administratifs, ainsi que des porte-parole des publics concernés.

L'évaluation pluraliste se heurte encore parfois à la volonté des commanditaires de l'évaluation dans la mesure où elle suppose une maîtrise seulement partielle du processus d'évaluation (puisqu'il faut le partager avec d'autres personnes, qui ne sont pas nécessairement commanditaires de l'évaluation ou responsables des programmes évalués, comme les bénéficiaires par exemple) et demande aux commanditaires d'accepter des points de vue éventuellement différents des leurs.

TROIS BONNES RAISONS D'ÉVALUER

Vérifier que l'action publique répond à des besoins non couverts ou insuffisamment satisfaits

Une des finalités de l'évaluation est de vérifier la raison d'être de l'action publique. En effet, une intervention publique ne se justifie que si elle est destinée à satisfaire des besoins ou à résoudre des problèmes socio-économiques. L'évaluation sert à clarifier ces besoins ou à vérifier l'existence réelle de ces problèmes surtout si elle est *ex ante*, mais aussi lorsqu'elle est *ex post* pour vérifier si les besoins ou problèmes continuent d'exister.

De plus, il est impératif de statuer sur l'opportunité de l'intervention publique en tant que telle. Un programme public est-il justifié si les besoins sont satisfaits par l'initiative privée ou par d'autres initiatives publiques déjà mises en place ? Plus encore, du point de vue de la Commission européenne, le caractère insuffisant ou défaillant de l'initiative privée constitue la justification première de l'intervention publique en vertu du principe de subsidiarité, dans la définition originelle du terme qui veut que l'autorité publique agisse seulement quand le secteur privé est défaillant.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les institutions européennes, ce concept de subsidiarité prend un sens supplémentaire dans la mesure où la légitimité de l'Union européenne doit également se justifier par rapport aux souverainetés nationales. Le Traité de Maastricht réaffirme l'importance du respect de la subsidiarité par rapport à l'échelon national : «la Communauté agit dans la mesure où un objectif peut être mieux réalisé au niveau européen qu'au niveau des États membres pris isolément».

4. « *Sunset Law* (US) : loi stipulant que le vote approuvant la création d'un organisme gouvernemental doit être périodiquement reconduit pour que l'organisme continue d'exister. »

Améliorer les interventions

Grâce à l'observation de la réalité des résultats et des impacts, l'exercice d'évaluation permet une rétroaction sur les actions en cours. Certaines leçons tirées de l'expérience débouchent sur des propositions d'améliorations dans la mise en œuvre sans nécessairement changer les hypothèses de départ. Par exemple, on diminuera la dotation budgétaire des actions qui réussissent le moins bien. Il s'agit alors d'une rétroaction directe ou d'un apprentissage simple (dit « en simple boucle »). L'évaluation peut également proposer des réorientations d'ordre stratégique, par exemple en réorganisant la mise en œuvre des actions pour qu'elles réussissent mieux. L'évaluation exerce alors une rétroaction indirecte ou un apprentissage en « double boucle » dans la mesure où elle remet en cause la logique de l'intervention.

Cette finalité de l'évaluation relève de ce qu'il est convenu d'appeler l'apport instrumental, autrement dit, d'une aide concrète en termes de solutions aux difficultés rencontrées ou d'adaptation à un environnement instable. Sa fonction est qualifiée d'endoformative dans le sens où elle a comme vertu d'apporter tous les éléments nécessaires aux responsables opérationnels pour l'amélioration du programme : répartition plus rationnelle des ressources humaines et financières, amélioration de la gestion des services chargés de les mettre en œuvre, etc. Le but est d'analyser les facteurs de succès ou d'échec afin d'aider les gestionnaires à corriger les modalités d'intervention et de mise en œuvre du programme.

Rendre des comptes

La troisième finalité de l'évaluation consiste à rendre compte aux responsables politiques et aux citoyens des résultats obtenus et du bon emploi des ressources affectées. Cette finalité est désignée par les termes de responsabilité ou redevabilité, quelquefois d'imputabilité (*accountability*).

Les devoirs des autorités publiques en la matière sont la contrepartie du droit de lever l'impôt et

du pouvoir de coercition. L'évaluation prend alors toute sa dimension politique dans le fonctionnement démocratique. La Commission européenne, bien qu'elle ne soit pas responsable politiquement devant les électeurs européens, a affirmé progressivement une exigence de transparence vis-à-vis des contribuables sur la bonne utilisation des fonds qu'elle a la charge de gérer⁵.

L'évaluation doit contribuer à expliquer de façon simple où a été l'argent public, quels effets il a produit et en quoi les dépenses étaient justifiées. Les destinataires de ce type d'évaluation sont bien évidemment les responsables politiques et *in fine*, le plus souvent par l'intermédiaire des médias, les citoyens. Une notion essentielle dans le cadre des évaluations européennes est celle de « valeur ajoutée communautaire » : autrement dit, le concours apporté par l'intervention des institutions européennes est-il justifié au vu des progrès réalisés ?

5. Pour une explication du récent développement d'une « culture de l'évaluation », cf. l'article de Jourdain Laurence, « L'influence du cadre communautaire », in Bœuf Jean-Luc, voir bibliographie.

1. Préparer l'évaluation et définir son contenu

DÉFINIR LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION PROJÉTÉE

L'évaluation prend de multiples formes selon le stade où elle intervient dans le cycle de programmation (évaluation *ex ante*, mi-parcours, *ex post*), selon le niveau de décision concerné (évaluation d'une politique, d'un programme, d'un projet), et selon son caractère plus ou moins étendu (évaluation d'ensemble, évaluation thématique, évaluation plus approfondie de certains aspects d'une politique ou d'un programme). Loin d'être indépendantes les unes des autres, ces différentes formes d'évaluation doivent s'articuler les unes aux autres. Il convient donc de replacer les initiatives d'évaluation dans un cadre plus général, élargi à plusieurs périodes de programmation et à plusieurs niveaux de responsabilité.

RELIER LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE L'ÉVALUATION

L'évaluation « ex ante »

L'évaluation ex ante intervient en début de cycle alors que le programme n'a pas encore été adopté.

Cette forme d'évaluation contribue à faire en sorte que le programme définitif soit aussi pertinent et cohérent que possible. Ses conclusions sont destinées à être intégrées au programme au moment de la décision.

L'évaluation *ex ante* porte notamment sur l'analyse des forces, des faiblesses et des potentialités de la collectivité, de la région ou du secteur concerné. Elle apporte aux autorités responsables un jugement anticipé sur le fait que les enjeux de développement ont été correctement diagnostiqués, que la stratégie et les objectifs proposés sont pertinents, qu'il n'y a pas d'incohérence avec les politiques publiques, que les impacts attendus sont réalistes, etc. Elle apporte par ailleurs les bases nécessaires au suivi et aux futures évaluations en veillant à l'existence d'objectifs explicites et, dans la mesure du possible, quantifiés. Elle aide à préciser les critères de sélection des projets à retenir et à s'assurer du respect des priorités politiques. Elle

contribue, enfin, à assurer la transparence des décisions en permettant d'expliquer clairement les choix opérés et leurs conséquences attendues.

Les évaluations *ex ante* sont réalisées à un moment où les autorités publiques multiplient les discussions et les négociations à propos du futur programme. Elles sont donc soumises à des contraintes fortes : pression sur les délais, formalisation floue de la proposition de programme à évaluer, modifications de cette proposition en cours de travail, exigences de confidentialité, etc. L'équipe d'évaluation doit par conséquent être capable d'intervenir avec souplesse et rapidité, tout en sachant mettre en œuvre des techniques d'analyse des besoins et de simulation des effets socio-économiques.

L'évaluation à mi-parcours

L'évaluation à mi-parcours intervient au deuxième stade du cycle de programmation, pendant la période de mise en œuvre des interventions.

Au vu de ses conclusions, des ajustements sont apportés, si nécessaire, en milieu de période. Cette évaluation porte un regard critique sur les premières réalisations et sur les premiers résultats des interventions. Elle apprécie également la bonne gestion financière, ainsi que la qualité du suivi et de la mise en œuvre. Elle montre la traduction opérationnelle des intentions de départ et, le cas échéant, elle constate les modifications apportées *de facto* aux objectifs initiaux. Par comparaison avec la situation de départ, elle montre l'évolution du contexte économique et social général et juge si les objectifs restent pertinents. Elle examine si l'évolution des politiques et priorités pose des problèmes de cohérence. Elle aide à préparer des ajustements et des reprogrammations et à les argumenter de façon transparente.

L'évaluation à mi-parcours s'appuie fortement sur les informations issues du système de suivi, mais également sur l'évaluation *ex ante*, les informations sur le contexte et son évolution. Ce sont en règle générale des exercices relativement courts et exhaustifs qui s'intéressent surtout aux résultats

du programme évalué sans chercher à faire une analyse approfondie de ses impacts.

L'évaluation ex post

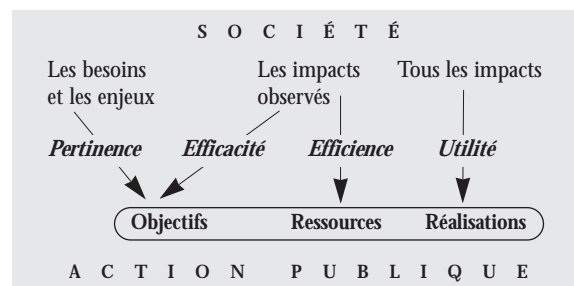
L'évaluation ex post récapitule et juge l'ensemble du programme, et notamment ses impacts.

Elle vise à rendre compte de l'utilisation des ressources, de l'efficacité et de l'efficience des interventions et de l'obtention des effets attendus et inattendus. Elle porte sur les facteurs de réussite ou d'échec, sur la durabilité des résultats et impacts. Elle cherche à tirer des enseignements généralisables à d'autres programmes ou à d'autres collectivités.

Dans l'idéal, il faudrait disposer de cette évaluation au moment de préparer la prochaine programmation, c'est-à-dire un an au moins avant la date d'achèvement du programme. Or, pour que les impacts aient eu le temps de se matérialiser, l'évaluation *ex post* doit être conduite deux à trois ans après la fin de la période de programmation. À défaut de pouvoir attendre ce délai, il est souvent demandé de réaliser une mise à jour de l'évaluation à mi-parcours, peu de temps avant l'achèvement du cycle de programmation, en liaison avec l'évaluation *ex ante* du cycle suivant.

L'analyse des impacts est toujours un exercice de grande envergure s'il est conduit systématiquement. Les évaluations *ex post* sont donc susceptibles d'impliquer des enquêtes de terrain et de se dérouler sur des périodes longues allant de douze à dix-huit mois.

Les enjeux de l'évaluation



LES CYCLES DE PROGRAMMATION SUCCESSIFS

L'enchaînement des trois étapes d'évaluation au cours de cycles successifs crée des superpositions qu'il s'agit d'organiser au mieux pour ne pas dupliquer les travaux. Le principe de base revient à adjoindre aux travaux d'évaluation, en cours de programme, l'exploitation des conclusions d'évaluations conduites sur le programme précédent. La relative continuité des actions programmées d'une période à l'autre permet, en effet, de tirer des enseignements d'un passé proche sur la pertinence des nouvelles mesures proposées.

Mener l'évaluation à différents niveaux

L'évaluation d'un programme n'est pas la somme, ni même la synthèse, des évaluations des projets qui le composent. Certaines questions ne se posent pas au niveau d'un projet individuel mais intéressent l'évaluation du programme.

Sélectionner les différents niveaux d'analyse

La combinaison de plusieurs critères va conduire à la sélection des questions à évaluer en profondeur. Il pourra s'agir :

- des mesures les plus coûteuses (en supposant que les enjeux décisionnels augmentent avec le budget) ;
- des mesures les plus innovantes (en considérant que ces parties du programme sont des expérimentations qui ont besoin d'être validées par une évaluation) ;
- des objectifs les plus stratégiques (en supposant que ces parties du programme soient le plus à même de profiter d'un débat informé) ;
- des objectifs les plus controversés (en supposant que ces parties du programme soient le plus à même de profiter d'une clarification des critères de jugement) ;

- des priorités qui intéressent particulièrement un échelon de décision.

Différencier le contrôle, le suivi et l'évaluation

Il faut attendre de l'évaluation ce qu'elle peut réellement apporter et ne pas chercher à lui faire jouer des rôles qui ne sont pas les siens, tels que le contrôle et le suivi.

Les trois exercices sont proches en tant que jugements portés sur l'activité publique et peuvent s'enrichir mutuellement. Toutefois, ils doivent être clairement distingués pour éviter toute ambiguïté. Ces pratiques requièrent, en effet, des qualités professionnelles, des temporalités et des modes d'organisation différents.

- Une première clarification concerne le point de vue à partir duquel l'action publique est jugée. Le **contrôle** vérifie la légalité et la régularité de la mise en œuvre des ressources. Le **suivi** vérifie la bonne gestion des interventions et produit une analyse régulière sur l'état d'avancement des réalisations. L'**évaluation** juge de la mise en œuvre du programme sur la base des réalisations, des résultats et des impacts qu'il a produits dans la société.

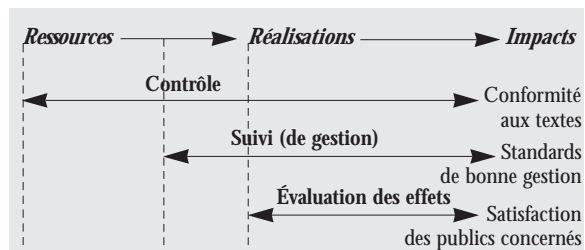
- Un deuxième éclaircissement concerne les critères de jugement. Le **contrôle** juge en fonction de critères connus et clarifiés à l'avance (enveloppes budgétaires, textes réglementaires, normes professionnelles). Le **suivi** juge en fonction d'objectifs opérationnels à réaliser. Au contraire, l'**évaluation** doit le plus souvent commencer par choisir ses critères de jugement. Ceux-ci sont formulés à partir des objectifs de l'action publique à évaluer. Or l'expérience montre, et la littérature de l'évaluation confirme, qu'il est encore rare que les objectifs d'une action publique soient clairs, quantifiés, vérifiables et immédiatement utilisables comme critères d'évaluation.

- Ainsi, les qualités professionnelles et les compétences requises par les différents exercices ne sont pas les mêmes. Le **contrôleur** a une connais-

sance approfondie des critères préétablis (connaissances juridiques ou comptables par exemple). Son comportement inspire le respect et l'autorité et il n'hésite pas à utiliser la contrainte et à stigmatiser publiquement les erreurs et les dysfonctionnements pour obtenir un effet de dissuasion. Le **responsable du suivi** doit avoir pour sa part des compétences reconnues en termes d'organisation, de gestion et de mise en place des dispositifs d'information. Il supervise et assiste les opérateurs dans la mesure où il leur fournit des outils et des procédures qui les aident dans leurs pratiques professionnelles et qui de plus serviront à une analyse critique des conditions de mise en œuvre. Enfin, le **praticien de l'évaluation** ne pouvant que difficilement s'appuyer sur des critères unanimement reconnus, a besoin de la collaboration des gestionnaires publics pour collecter une information pertinente, pour savoir l'interpréter et pour formuler un jugement légitime. Il ne peut pas être efficace si ses interlocuteurs ne sont pas de bonne volonté et de bonne foi, ce qui implique souvent de respecter une certaine confidentialité.

Si les trois exercices présentent des différences intrinsèques, ils se servent mutuellement grâce à leur complémentarité. Toutefois, les risques de conflits entre les trois logiques sont importants. En particulier, une évaluation ne doit pas être réalisée avec les méthodes du contrôle sous peine de créer des oppositions qui contrarient la collecte d'informations et l'utilisation des conclusions. Dans un autre ordre d'idées, aucune évaluation ne peut remplacer un contrôle ou un suivi défaillant. Par exemple, en cas de soupçon sur la régularité ou le professionnalisme de la mise en œuvre, il est nécessaire de procéder à une inspection ou à un audit afin de prendre les décisions qui s'imposent et d'attendre que la sérénité soit revenue pour investir dans une évaluation.

Valeur ajoutée de l'évaluation



Décider le lancement de l'évaluation

De nombreuses évaluations (dont celles des contrats de ville) ont un caractère obligatoire. Cet état de fait ne devrait pas conduire à sous-estimer le rôle que joue la décision de lancement d'une évaluation. Celle-ci est l'occasion de cadrer le travail à entreprendre en définissant précisément son champ (ce qui va être évalué), son calendrier et surtout ses motifs réels, au-delà du simple respect des obligations réglementaires.

En formulant une décision claire et forte, les autorités publiques commanditaires donnent à l'évaluation toute sa légitimité politique. Elles désignent les personnes qui participeront au processus d'évaluation en répartissant les rôles et en fixant les règles du jeu.

Lorsque l'évaluation est obligatoire, on peut craindre que les autorités commanditaires soient tentées par la solution de facilité qui consiste à calquer leurs décisions sur des modèles préétablis sans se soucier suffisamment de ce qu'ils peuvent réellement attendre de l'évaluation dans le contexte de leur programme et dans les limites du calendrier politique. Il en résulte un risque d'uniformisation et de bureaucratisation de l'évaluation. Plusieurs auteurs de référence dans le domaine de l'évaluation affirment, au contraire, que **chaque évaluation doit être considérée comme unique**¹ parce qu'elle répond à des attentes qui

1. Patton M. Q., *Utilization-focused Evaluation*, Newbury Park CA, Sage, 1986.

changent en fonction du moment et du contexte, mais aussi parce que l'expérience a montré qu'il n'existe pas de méthode universelle d'évaluation.

Délimiter le champ

La décision d'évaluer est l'occasion de définir les limites du programme en termes de **dimensions institutionnelles, temporelles, sectorielles et géographiques**. C'est ce que l'on appelle le champ de l'évaluation ou «évaluanda». Délimiter le champ d'une évaluation revient à se poser la question : «Que veut-on évaluer ?». Le champ d'investigation doit être circonscrit sur quatre plans au moins : institutionnel (niveau européen, national ou local), temporel (période prise en considération), sectoriel (social, industriel, environnement, rural, etc.) et géographique (telle partie du territoire européen, telle région, telle ville, tel parc naturel, etc.).

Dans le cadre de ce vade-mecum, le champ est en principe délimité par les financements du programme à évaluer, par le territoire concerné et par la période de programmation. Il est cependant utile d'avoir une réflexion préalable sur les points suivants :

- Veut-on évaluer les financements du programme uniquement, ou également certains autres financements nationaux, régionaux ou locaux qui sont plus ou moins directement liés au programme ?
- Veut-on uniquement évaluer les interventions qui se déroulent dans la zone éligible du programme, ou étendre l'observation à certaines zones voisines qui rencontrent des problèmes de développement similaires ?
- Veut-on évaluer les financements attribués uniquement dans le cycle de programmation concerné, ou également certains financements des cycles précédents ?

Il faut insister ici sur l'importance d'une délimitation relativement stricte du champ. L'expé-

rience a en effet montré qu'au cours du processus d'évaluation, les participants ont tendance à vouloir examiner tout ce qui touche de près ou de loin au programme. Pour aboutir à des conclusions, l'évaluation doit être réduite à l'examen du programme et de ses interdépendances les plus essentielles avec d'autres politiques publiques.

Le risque est particulièrement sensible dans le cas des évaluations *ex ante* qui peuvent dériver vers un exercice d'analyse prospective ou de réflexion spéculative qui s'éloigne de l'objet de l'évaluation. Il est recommandé dans ce cas de bien limiter le champ de l'évaluation à la proposition de programme.

Annoncer les motifs et l'utilisation prévue

Au moment du lancement de l'évaluation, il est fortement recommandé de préciser les motifs qui sont à l'origine de la décision d'évaluer et de dresser la liste des utilisateurs potentiels. Même si l'évaluation est obligatoire, cet exercice est une façon de s'assurer contre la production d'un travail inutile. Il est également important de préciser jusqu'où on souhaite voir l'équipe d'évaluation s'impliquer. Est-ce que les attentes se limitent à de simples conclusions ou est-ce que l'on souhaite obtenir des recommandations à caractère opérationnel ou stratégique ? Les attentes sont évidemment différentes selon l'étape à laquelle l'évaluation prend place (*ex ante*, à mi-parcours ou *ex post*).

Il faut souligner ici l'importance, pour obtenir une évaluation utile, d'énoncer, avec le plus de précision possible, les décisions susceptibles d'être prises et qui peuvent être éclairées par l'évaluation. On constate fréquemment que les commanditaires n'osent pas, par peur de trop influencer l'équipe d'évaluation, exprimer par avance les changements qui leur paraissent souhaitables d'apporter au programme ou leurs doutes par rapport à l'efficacité de telle ou telle action.

Répartir les rôles dans le dispositif d'évaluation

On entend par « dispositif d'évaluation » les rôles et responsabilités au sein du processus d'évaluation d'une part et, d'autre part, les relations entre l'évaluation, le suivi et la gestion du programme. Des règles du jeu claires et équitables contribuent à des travaux de qualité et évitent les blocages. Le choix principal porte sur le rôle de pilotage de l'évaluation, rôle qui comprend notamment la rédaction du cahier des charges, la sélection de l'équipe d'évaluation et la validation de son rapport.

De façon schématique, on peut réduire le dispositif d'évaluation à la répartition des rôles entre les cinq entités clés que sont les commanditaires, le groupe de pilotage, l'équipe d'évaluation et enfin les opérateurs et les publics concernés. Mais il est également possible, dans certaines situations, d'organiser le pilotage sur la base, par exemple, d'un comité global coordonnant plusieurs comités sectoriels (ou des comités créés à une échelle géographique plus petite). Les responsabilités de ces entités sont décrites par leur rôle respectif au cours des **six étapes clés qui constituent l'évaluation** :

- **Étape 1** : Les autorités publiques, commanditaires et futurs utilisateurs de l'évaluation, formulent leurs instructions à un groupe de pilotage. Cette étape se matérialise *a minima* par un paragraphe dans le document de programmation ; elle pourrait à l'avenir faire l'objet d'un « mandat d'évaluation » en bonne et due forme.
- **Étape 2** : Le cahier des charges est conçu et rédigé par le groupe de pilotage sur la base du mandat reçu. Ce cahier des charges sert le plus souvent de document d'appel d'offre et permet la sélection de l'équipe d'évaluation. Le groupe de pilotage assure autant d'interactions que nécessaires avec l'équipe d'évaluation afin de s'assurer que celle-ci ne dévie pas des lignes directrices inscrites au cahier des charges et travaille dans le sens des questions posées.

- **Étape 3** : L'équipe d'évaluation réalise la collecte d'informations secondaires et primaires auprès des opérateurs et des publics concernés puis en fait l'analyse. C'est l'étape la plus longue.

- **Étape 4** : Un rapport que l'on peut qualifier de « technique » est rédigé par l'équipe d'évaluation. Il inclut des conclusions et le cas échéant des recommandations provisoires à l'intention du groupe de pilotage.

- **Étape 5** : Les conclusions sont validées en tout ou partie par le groupe de pilotage. Celui-ci formule ensuite ses propres recommandations aux autorités publiques dans le rapport d'évaluation qui intègre le rapport technique ou le présente en annexe.

- **Étape 6** : Les autorités utilisent l'évaluation en la diffusant auprès du public et/ou en décidant de nouvelles orientations que les administrations seront chargées de mettre en œuvre.

Formuler les questions évaluatives

- Une variété de questions

L'aspect sans doute le plus fondamental dans la phase de conception d'une évaluation réside dans la formulation des questions évaluatives. Ce sont ces questions qui constituent le cœur de l'exercice d'évaluation.

Parmi les questions possibles, on distingue en général :

- **les questions descriptives** qui cherchent à observer et à mesurer des changements (que s'est-il passé ?),
- **les questions causales** qui cherchent à comprendre et apprécier des liens de cause à effet (comment et dans quelle mesure ce qui s'est passé est attribuable au programme ?),
- **les questions normatives** qui appliquent des critères d'évaluation (les résultats et les impacts sont-ils satisfaisants ?).

Dans l'idéal, toute question évaluative devrait englober ces trois dimensions et avoir les qualités suivantes :

- **La question doit correspondre à une véritable interrogation**, à un réel besoin d'information, de compréhension et/ou d'identification de solutions nouvelles. Dans le cas contraire, il s'agit d'une « question alibi », visant par exemple à cautionner une décision déjà prise. Si une question présente un intérêt uniquement en termes de connaissances nouvelles sans débouché immédiat en termes de décisions ou de débat publics, elle relève davantage de la recherche scientifique et ne trouve pas sa place dans un exercice d'évaluation.
- **La question concerne un impact, un groupe d'impacts, un résultat ou un besoin**, c'est-à-dire qu'elle concerne au moins en partie des éléments extérieurs au programme, à savoir ses destinataires ou son environnement économique et social. Si une question concerne uniquement la gestion interne des ressources et des réalisations, il est probable qu'elle peut être mieux traitée dans le cadre des exercices de suivi ou de contrôle.

Exemple de quelques questions évaluatives relatives aux programmes des Fonds structurels européens

- Les aides aux centres scientifiques et techniques ont-elles provoqué un début de rattrapage du retard des PME régionales en matière d'innovation ?
 - Le programme a-t-il créé ou maintenu un nombre suffisant d'emplois au regard de son coût ?
 - Les réalisations et les résultats du programme correspondent-ils aux besoins et aux attentes spécifiques des femmes ?
 - Quelles sont les mesures qui ont les impacts les plus positifs (les plus négatifs) sur l'environnement ?
-

- **La question comporte un critère de jugement et un seul**. Ce dernier élément pourra parfois paraître difficile à respecter, mais l'expérience montre pourtant qu'il s'agit d'un facteur clé pour l'utilité de l'évaluation. En l'absence de critère de jugement annoncé dès le départ, le rapport final parvient rarement à déboucher sur des conclusions.

– Critères d'évaluation

Lorsqu'elles comprennent un critère de jugement, les questions d'évaluation se rangent principalement dans l'une des quatre catégories suivantes : celles qui ont trait à la pertinence du programme, celles qui ont trait à son efficacité, celles qui ont trait à son efficience ou encore celles qui ont trait à son utilité.

Par « **pertinence** », on entend, dans le contexte d'une évaluation, l'adéquation entre les objectifs explicites du programme et les problèmes socio-économiques que ce dernier est censé prendre en charge. Dans le cadre d'une évaluation *ex ante*, les questions de pertinence sont les plus importantes car on s'interroge principalement sur la stratégie à choisir ou sur la justification de celle que l'on propose. Dans le cadre d'une évaluation à mi-parcours, on souhaite vérifier si le contexte socio-économique a bien évolué comme on l'imaginait *a priori* et si cette évolution ne remet pas en question tel ou tel objectif initial.

Avec les questions d'**efficacité**, il s'agit de savoir si les objectifs formulés dans le programme sont en voie d'être atteints, de connaître les réussites et les difficultés rencontrées, l'adéquation des solutions choisies ou encore l'influence de facteurs concurrents exogènes au programme lui-même.

L'**efficience** dans le contexte de l'évaluation revient à rapprocher les résultats obtenus, ou mieux encore les impacts produits des ressources mobilisées. Autrement dit, les effets obtenus sont-ils à la hauteur des moyens engagés ? Les termes d'efficience et d'efficacité sont, par ailleurs, couramment employés par les gestionnaires dans une acception différente dans la mesure où ils s'attacheront, dans le cadre du suivi, à l'analyse des réalisations et non des résultats ou impacts. Soulignons à cet égard que les questions relatives à la **performance** d'un programme sont de plus en plus fréquentes. Cette notion englobe celles d'efficacité et d'efficience telles que nous les avons définies à la fois pour le suivi et pour l'évaluation.

C'est donc un ensemble assez large de questions que l'on trouvera regroupées sous ce vocable.

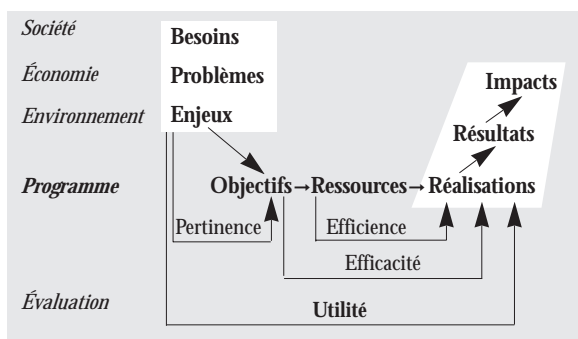
Le critère d'**utilité** juge les impacts obtenus par le programme au regard des besoins de la société et des enjeux économiques. L'utilité est un critère d'évaluation très particulier puisqu'il abandonne toute référence aux objectifs officiels du programme. Il peut être judicieux de formuler une question d'utilité lorsque les objectifs sont mal définis ou lorsque qu'il y a beaucoup d'impacts imprévus. Ce critère doit malgré tout être utilisé avec précaution afin d'éviter que l'équipe d'évaluation ne procède à une sélection trop personnelle des besoins ou enjeux importants.

- **Efficience** : Les objectifs ont-ils été atteints au meilleur coût ? Pourrait-on obtenir plus d'effets pour le même coût ?

- **Utilité** : Les effets attendus et inattendus sont-ils globalement satisfaisants du point de vue des destinataires directs et indirects ?

Ces quatre critères ne sont pas exclusifs. Par exemple, on peut poser une question du type : les effets obtenus vont-ils perdurer au-delà de la fin du programme, même en cas d'arrêt de tout financement public ? Il s'agira dans ce cas du critère de viabilité (*sustainability*) ou de durabilité des impacts produits. On peut encore avoir recours à d'autres critères, tels que l'équité, la cohérence, la synergie, la reproductibilité, etc.

Des besoins aux impacts...



Plus simplement, on peut caractériser les quatre catégories de questions de la façon suivante :

- **Pertinence** : Dans quelle mesure les objectifs du programme sont-ils justifiés par rapport aux besoins ? Leur raison d'être est-elle encore démontrable ? Correspondent-ils aux priorités locales, nationales et européennes ?
- **Efficacité** : Dans quelle mesure les objectifs escomptés ont-ils été atteints ? Les instruments mis en œuvre ont-ils produit les effets attendus ? Pourrait-on obtenir plus d'effets en utilisant des instruments différents ?

– Probabilité de réponse

Une fois les questions évaluatives identifiées, il convient de réfléchir à leur **évaluabilité**. Il s'agit d'apprécier *a priori* si les questions évaluatives peuvent vraisemblablement trouver des réponses compte tenu des ressources disponibles. Il s'agit concrètement de s'assurer qu'une équipe d'évaluation utilisant des outils d'évaluation appropriés sera capable, dans des délais et pour un coût compatibles avec les contraintes existantes, de trouver tous les éléments nécessaires à la construction de réponses crédibles aux questions posées.

Il est recommandé de vérifier, même de façon sommaire, pour chaque question évaluative :

- si les concepts sont stabilisés ;
- si l'on saura formuler des hypothèses explicatives ;
- si les données déjà disponibles permettent de répondre à la question sans enquête complémentaire ;
- si l'accès au terrain ne posera pas de difficultés majeures.

Un certain nombre de facteurs peuvent rendre très difficile la réponse à une question. Ainsi, par exemple, si le programme est très nouveau, s'il n'a pas encore pu produire de résultats importants ou

si les données disponibles sont totalement inappropriées. Ces raisons peuvent conduire à la décision de ne pas entreprendre l'évaluation, de la repousser à plus tard, ou encore de poser des questions plus réalistes.

– Sélection des questions prioritaires

Parce que chercher à répondre de façon approfondie à toutes les questions serait trop coûteux en temps et en investigations, il est toujours recommandé d'établir une hiérarchie parmi l'ensemble des questions évaluatives exprimées.

Pour ce faire, il est nécessaire d'apprécier les enjeux associés à chacune de ces questions (connaissance, négociation, décision, communication) afin de pouvoir établir une hiérarchie entre elles. Les probabilités de réponse aux questions et les probabilités d'utilisation de ces réponses doivent guider le choix qui sera d'autant plus « réussi » que les utilisateurs potentiels auront été consultés et se seront appropriés les questions sélectionnées.

Il est bien entendu qu'il vaut mieux obtenir des réponses légèrement imprécises à des questions importantes que des réponses précises à des questions que personne ne se pose et qui risquent *a fortiori* de ne jamais être écoutées.

On considérera qu'une question est prioritaire si la probabilité de réponse est grande et si la probabilité d'utilisation de la réponse l'est aussi. Les interrogations suivantes aideront à déterminer ces probabilités :

- Les conclusions seront-elles utilisées ? Par qui ? Pour quoi faire (décider, débattre, rendre compte) ? Quand ?
- Est-il politiquement opportun de mener une telle évaluation à un tel moment ou dans un tel contexte ? Y a-t-il une situation conflictuelle qui risque de compromettre l'exercice ?
- Une étude récente n'a-t-elle pas déjà répondu à la majorité des questions ?

- Les priorités en matière d'évaluation ne sont-elles pas trop instables ?

Passer commande de l'évaluation

Le cahier des charges traduit la décision de lancement de l'évaluation dans des termes suffisamment précis pour permettre la mise en concurrence de plusieurs équipes d'évaluation et pour garantir la réalisation du travail dans de bonnes conditions. La rédaction du cahier des charges mérite donc beaucoup de soin.

Le cahier des charges récapitule l'origine, le champ et la finalité de l'évaluation ainsi que la répartition des rôles. Il décrit le contenu du programme à évaluer et précise l'information qui est déjà disponible et qui sera mise à disposition de l'équipe d'évaluation. Il énonce, de façon précise, un nombre limité de questions auxquelles l'évaluation devra répondre. Il trace les grandes lignes de la méthode d'évaluation et fixe les étapes du calendrier de travail. Il indique éventuellement l'enveloppe budgétaire disponible.

L'équipe d'évaluation est choisie après mise en concurrence. Parmi les critères à considérer, l'indépendance et la compétence apparaissent comme deux éléments essentiels.

Soigner la rédaction du cahier des charges

Le cahier des charges (ou termes de référence) est le document servant de base à une relation contractuelle entre le commanditaire d'une évaluation et l'équipe chargée de l'étude. Construire de façon claire le cahier des charges est une étape vitale lorsque l'évaluation doit être réalisée par des consultants extérieurs. Ce travail revêt néanmoins une importance tout aussi grande si une partie de l'évaluation est faite en interne (bien que l'on croie souvent pouvoir en faire l'économie dans ce cas). Le cahier des charges peut concerner soit l'opération d'évaluation dans son ensemble (lorsqu'elle est confiée à une équipe unique), soit un

sous-ensemble de travaux d'étude programmés dans le projet d'évaluation (analyse approfondie d'une question évaluative).

Le cahier des charges est un texte de 5 à 20 pages, généralement complété par des annexes administratives.

– Le plan type d'un cahier des charges

- 1- Cadre réglementaire
- 2- Champ de l'évaluation
- 3- Qui va utiliser l'évaluation et pour quoi ?
- 4- Questions évaluatives et critères
- 5- Connaissances et données disponibles
- 6- Méthode (lignes directrices)
- 7- Dispositif d'évaluation
- 8- Calendrier
- 9- Budget indicatif
- 10- Qualifications requises
- 11- Structure de la proposition

– Cadre réglementaire de l'évaluation

Pour le bénéfice de l'équipe qui sera chargée de réaliser l'évaluation, il est nécessaire de rappeler le contexte dans lequel celle-ci s'insère.

Le cahier des charges doit préciser qui a été à l'initiative du projet d'évaluation et, le cas échéant, qui a été associé à l'élaboration de la commande de cette évaluation, ainsi que les motifs à l'origine de la décision d'évaluer s'ils ne sont pas purement réglementaires.

Par ailleurs, les finalités de l'évaluation, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles une évaluation est demandée, doivent être explicitées : veut-on infléchir une tendance ? pourquoi ? veut-on modifier les procédures de pilotage ou d'arbitrage ? veut-on réallouer des crédits ?

– Connaissances disponibles

Le cahier des charges contient un bilan de l'état actuel des connaissances sur le programme et ses effets. Parmi les éléments de cet état des lieux, on trouve des extraits ou les références des documents de programmation, la liste des études et des évaluations précédentes accompagnée d'extraits significatifs, la description du système de suivi, des indicateurs effectivement quantifiés, des divers comptes-rendus et bases de données disponibles auprès des services gestionnaires.

Cet état des lieux est indispensable pour permettre aux équipes candidates d'ajuster leurs propositions méthodologiques en fonction de l'ampleur et de la nature de la collecte de données et des travaux d'interprétation qui devront être organisés au cours de l'exercice d'évaluation.

– Grandes lignes de la méthode

Chaque évaluation fait appel à une méthode *ad hoc* construite avec l'accord du commanditaire, sur la base de la proposition de l'équipe d'évaluation sélectionnée. Au stade du cahier des charges, on choisit généralement de ne pas décrire complètement la méthode, mais de tracer les grandes lignes d'une méthode. L'objectif n'est pas d'enfermer les équipes candidates dans des contraintes méthodologiques strictes, mais d'énoncer quelques impératifs que le commanditaire considère comme essentiels pour obtenir une réponse à ses questions. Faut-il faire un inventaire des évaluations et rapports de recherche sur des sujets similaires ? Y aura-t-il enquête auprès des destinataires ou non ? Y aura-t-il une analyse comparative ou non ? L'équipe d'évaluation devra-t-elle rechercher des références de jugement ou ces références seront-elles fournies par le groupe de pilotage ?

On choisit généralement de garder une flexibilité suffisante pour permettre de différencier les équipes candidates selon la pertinence et la clarté de leurs propositions méthodologiques.

– Calendrier

Le calendrier de l'évaluation est établi en tenant compte de diverses contraintes dont les principales sont celles du calendrier décisionnel. Bien sûr, il est également nécessaire d'intégrer les délais incompressibles engendrés par les procédures d'appel d'offre et par les phases de collectes de données primaires.

– Budget indicatif

Les ressources financières disponibles pour une étude déterminent en partie les limites de l'évaluation et, en particulier, le nombre des questions traitées et l'approfondissement des traitements. Lorsque cela est possible, le budget de l'évaluation devrait être établi par le commanditaire en considérant l'intérêt et la difficulté des questions posées. Pour établir un budget indicatif, on peut adopter une démarche « descendante », une démarche « ascendante » ou une combinaison des deux.

La démarche « descendante » consiste à fixer le budget de l'évaluation par référence au budget du programme à évaluer. La dépense actuellement consacrée à l'évaluation des Fonds structurels européens est globalement de l'ordre de 0,02 % des fonds programmés. Dans certains cas, le coût de l'évaluation s'est élevé à 10 % ou même à 50 % du coût de l'action évaluée. De tels pourcentages sont exceptionnels et se justifient pour des interventions très innovantes ou pour des opérations expérimentales. Dans ces circonstances, il n'est pas pertinent de se référer au coût de l'intervention évaluée. Une meilleure référence est le coût du programme qui va être décidé si l'évaluation conclut au succès de l'expérimentation.

Les facteurs qui peuvent justifier un budget d'évaluation faible ou élevé sont notamment les suivants :

- il s'agit d'une grande politique onéreuse, simple et routinière (% réduit) ;
- le programme est évalué fréquemment (% élevé pour l'ensemble des évaluations, mais réduit pour une évaluation individuelle) ;

- il s'agit d'une politique réglementaire dont les effets sont importants et dont le coût est minime (% important) ;
- il s'agit d'un programme innovant ou expérimental (% important).

La démarche « ascendante », quant à elle, consiste à chiffrer le coût probable des études à réaliser pour répondre à chaque question évaluative. Le coût d'une évaluation comprend **deux grandes catégories de dépenses** : les coûts généraux (structuration de l'évaluation et établissement du rapport) et les coûts spécifiques de collecte et d'analyse des données. Les coûts généraux comprennent les dépenses relatives à l'analyse des documents du programme et des données du suivi, au bilan de la documentation, aux entretiens et réunions avec les gestionnaires et les principales parties prenantes, à l'établissement, la présentation et les discussions des rapports intermédiaires et finals. Les coûts spécifiques concernent les études de cas, les entretiens de groupe, les entretiens individuels, les questionnaires, les analyses statistiques, etc.

Le budget indicatif est souvent fixé en combinant les démarches ascendante et descendante et en prenant en compte des facteurs significatifs tels que :

- Le nombre des questions à approfondir. En général, le coût de collecte et d'analyse des données est proportionnel au nombre de questions approfondies, mais il est quelquefois possible de regrouper certaines de ces études/analyses.
- Les attentes en termes de crédibilité. Quoique cela ne soit pas une règle absolue, les méthodes d'évaluation les plus solides ont tendance à être les plus chères.
- La qualité du système de suivi et l'existence d'un enregistrement des réalisations et des résultats.
- Il est également important de ne pas sous-estimer le coût, souvent caché, du temps consacré aux réunions du groupe de pilotage et à la production de données internes à l'administration.

– Sélectionner l'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation est sélectionnée en tenant compte de son indépendance, de son profil et des qualités méthodologiques de sa proposition.

Indépendance

L'indépendance de l'évaluateur ou de l'équipe d'évaluation est une exigence dans un contexte partenarial. En particulier, on doit éviter que l'équipe d'évaluation se situe dans une relation de subordination quelconque avec les gestionnaires du programme évalué. Le souci d'indépendance ne doit pas empêcher l'équipe d'évaluation d'établir des relations étroites avec les gestionnaires. Le principe d'indépendance doit également être appliqué avec discernement, notamment lorsqu'il est plus efficace, en termes de coûts, de confier une partie du travail aux administrations chargées du suivi du programme. C'est le cas, par exemple, s'il s'agit de retrouver certaines données de gestion et de réaliser un premier traitement. Dans certaines circonstances, des mélanges habiles de contributions internes et externes sont probablement plus productifs que de confier l'ensemble de l'exercice à des professionnels extérieurs. Cependant, l'équipe d'évaluation devra être en mesure de contrôler l'impartialité et la qualité de toute l'évaluation.

L'indépendance de l'évaluation n'est pas totalement garantie par l'appel à une équipe externe. Les membres d'une équipe d'évaluation peuvent être soumis à des pressions multiples à l'occasion de l'établissement du plan de travail, de l'accès à l'information et de la validation du rapport. L'équipe d'évaluation n'a pas toujours suffisamment de poids pour résister aux pressions, particulièrement si elle ne peut pas s'appuyer sur des données solides, si elle n'a pas le temps de faire des analyses complètes ou si elle est peu familiarisée avec l'évaluation. Dans tous les cas, le groupe de pilotage peut jouer un rôle complémentaire très utile pour améliorer l'indépendance de l'évaluation, notamment s'il est élargi à un ou plusieurs experts extérieurs.

Profil des équipes d'évaluation

Le secteur marchand occupe la part la plus importante des interventions. La présence des centres de recherche universitaire est également significative. Chaque équipe d'évaluation a un profil propre selon son métier de base. Une différence importante est liée à ce qui distingue l'évaluation et la recherche.

La recherche, surtout lorsqu'elle est fondamentale, a pour vocation principale de faire « avancer » les connaissances. Elle a une finalité cognitive. En principe, sa première préoccupation n'est pas de faire changer des comportements, ou tout au moins sa démarche ne vise pas une utilité immédiate. Bien qu'ayant recours aux mêmes règles méthodologiques que celles utilisées par la recherche (en sociologie, économie, etc.), l'évaluation a au contraire pour vocation première d'être au service direct des acteurs et de porter un jugement. Elle a une finalité normative et instrumentale. Sa première vocation est d'être utile et utilisée. Cette distinction fondamentale entre les approches « recherche » et « évaluation » explique pourquoi, même avec un cahier des charges précis, s'adresser à un cabinet de consultants ou à un laboratoire universitaire aura des répercussions en termes de démarche et de résultats de l'évaluation. Les universitaires présentent l'avantage d'être perçus comme indépendants et très crédibles de par leurs exigences académiques. Quant à eux, les cabinets privés sont souvent plus disponibles en termes de calendrier et ont un plus grand souci de l'utilité des résultats de l'évaluation pour le commanditaire.

Au moment de faire appel à des équipes, le groupe de pilotage doit préciser les compétences qui sont attendues. En même temps qu'elle fixe les grandes lignes de la méthode, une étude d'évaluabilité peut définir ces compétences et précise si l'évaluation a besoin d'experts spécialisés dans les domaines d'intervention du programme (sciences régionales, macroéconomie, marché de l'emploi, développement rural, etc.) ou si l'on recherche plutôt une compétence généraliste en évaluation, ou encore une compétence méthodologique spé-

cifique (enquête, audit, systèmes d'information, analyse de causalité, etc.).

D'une manière générale, chaque consultant ou universitaire possède des points forts dans certains domaines techniques de l'évaluation et des points faibles dans d'autres. Le regroupement au sein d'une équipe mixte constitue souvent une solution, sous réserve que la coordination soit en mesure de jouer son rôle. Si les équipes candidates sont suffisamment polyvalentes, il devient possible de les mettre réellement en concurrence et ne pas faire appel aux mêmes experts de façon répétée. Cette situation crée en outre de meilleures possibilités d'indépendance.

Qualités méthodologiques de la proposition

La sélection de l'équipe n'est jamais indépendante du critère de prix. Dans ce cas, il convient que la méthode d'évaluation soit déterminée avec beaucoup de détails et que les équipes candidates soient présélectionnées en fonction de leurs compétences techniques. Cette formule oblige le commanditaire et le groupe de pilotage à faire un travail méthodologique considérable en amont.

Lorsque la réglementation administrative le permet, il est préférable de procéder à l'inverse, c'est-à-dire de fixer une enveloppe de budget ou de volume de travail, de décrire seulement les grandes lignes de la méthode dans le cahier des charges, puis de sélectionner l'équipe qui propose la méthode la plus intéressante. La sélection de l'équipe suppose alors que l'on sache juger la qualité méthodologique d'une offre. Cette qualité n'est pas nécessairement liée à l'utilisation d'une terminologie obscure et de modèles compliqués. Il convient surtout de s'assurer que la méthode proposée permettra réellement de répondre aux questions posées dans le cahier des charges.

Pour plus de sécurité, il peut être utile de demander aux équipes, à travers le cahier des charges, de reformuler les questions évaluatives retenues : cette reformulation ou interprétation permet en effet de vérifier que les enjeux de l'évaluation souhaitée ont été bien compris par les équipes candidates.

2. Réaliser l'évaluation d'ensemble

ANALYSER LA LOGIQUE ET LE CONTENU DU PROGRAMME

Dans un premier temps, l'équipe d'évaluation reconstitue la logique d'un programme, c'est-à-dire les besoins à satisfaire, la stratégie choisie, les objectifs fixés, les effets attendus, les ressources allouées, ainsi que les dispositions prises pour assurer la mise en œuvre et le suivi. L'analyse de la logique du programme construit un cadre indispensable pour l'étude des résultats et des impacts. C'est donc une étape clé de toute évaluation.

Lors d'une évaluation *ex ante*, cet examen constitue l'essentiel du travail car il débouche sur un jugement du bien fondé et de la cohérence du programme et de sa stratégie. Lors d'une évaluation à mi-parcours, cet examen débouche sur des recommandations d'amélioration du système de suivi et des méthodes de gestion comme sur des propositions d'ajustement des programmes.

Dans le cadre d'une évaluation *ex post*, cet examen permet de clarifier, si nécessaire, des objectifs qui n'avaient pas été clairement exprimés lors des étapes précédentes. Cette clarification est indispensable pour structurer au mieux la collecte d'informations et l'analyse des impacts.

De façon générale, cette étape va permettre de vérifier la cohérence des objectifs entre eux et avec ceux d'autres interventions. Le contenu du programme sera examiné au regard des ressources budgétaires allouées, des modes d'intervention choisis (sélection des projets, responsabilités des intervenants), des impacts affichés et du système de suivi mis en place au sein duquel le système d'indicateurs a une place importante.

La logique d'un programme se définit comme l'articulation entre tous ses éléments, à savoir : les besoins à satisfaire, la stratégie choisie, les objectifs fixés (globaux, spécifiques, opérationnels), les ressources allouées, les dispositions prises pour la mise en œuvre, et les effets attendus (réalisations, résultats et impacts). On a coutume de présenter l'articulation de tous ces éléments sous la forme d'une succession logique d'étapes dénommée « **cycle de programmation** ». Cela est évidemment nécessaire si la logique de départ présente des points obscurs ou mal justifiés, c'est-à-dire si l'évaluation *ex ante* n'a pas été conduite correctement ou si ses conclusions n'ont pas été entendues. Il peut également arriver que les objectifs aient été modifiés ou aménagés en cours de route, ce qui impose de présenter la nouvelle logique du programme au début du rapport d'évaluation et d'examiner si les changements d'objectifs ont préservé la cohérence d'ensemble. Plus fréquem-

ment, il arrive que les besoins à satisfaire ou les problèmes à résoudre aient changé pendant la mise en œuvre du programme. Si nécessaire, l'évaluation à mi-parcours ou l'évaluation *ex post* réexaminent alors la logique du programme à la lumière de ce nouveau contexte.

Lorsque l'équipe d'évaluation examine la logique du programme, elle commence par analyser les textes officiels (proposition de programme dans le cas d'une évaluation *ex ante*, programme approuvé dans les autres cas). Il s'agit alors d'expliquer la «logique officielle» et d'évaluer sa cohérence. Si les autorités gestionnaires du programme le souhaitent, l'évaluation peut se poursuivre par une série d'entretiens et/ou de réunions au cours desquelles les participants expliquent comment ils comprennent la stratégie, les objectifs et les effets attendus. Il s'agit alors de produire, de façon participative, «une logique reconstruite». La première option est plus rapide et elle a l'avantage de respecter les textes officiels, ce qui permet de rendre des comptes sur une base légitime. L'inconvénient est que l'évaluation peut être amenée à révéler des incohérences ou des imprécisions qui sont déjà largement connues des décideurs. La seconde option nécessite plus de travail mais elle permet de produire des conclusions plus utiles pour l'amélioration du programme.

Apprécier le bien-fondé du programme

La raison d'être d'un programme est de satisfaire des besoins, de résoudre des problèmes, de prévenir des menaces ou de saisir des opportunités. Les besoins ou les problèmes considérés sont de nature sociale, économique ou environnementale. Ils concernent un territoire ainsi qu'un ou plusieurs publics sur ce territoire. S'il s'agit de justifier un financement public européen, les besoins à prendre en compte sont ceux qui ne peuvent pas être satisfaits par le marché et les problèmes sont ceux qui ne peuvent pas être résolus par l'initiative privée.

Retour sur le diagnostic socio-économique

L'équipe d'évaluation a comme première tâche incontournable de rappeler les besoins sociaux et les problèmes de développement qui justifient l'existence du programme. Elle doit examiner la logique de cette justification de façon complète et systématique, particulièrement dans le cas d'une évaluation *ex ante*.

L'évaluation précise quels sont les handicaps socio-économiques et les problèmes de développement qui sont rencontrés par la collectivité, et qui justifient qu'une aide publique soit allouée. L'équipe d'évaluation se prononce sur le fait que les besoins invoqués correspondent effectivement aux objectifs généraux de la politique menée.

Dans le cas d'une évaluation à mi-parcours, l'équipe d'évaluation devra également examiner l'évolution que connaissent ces besoins socio-économiques ou ces problèmes de développement. Elle regardera s'ils vont vers une aggravation ou une résorption et se demandera pour quelles raisons. L'objet de ce questionnement est en particulier de savoir si l'initiative privée pourrait satisfaire ces besoins ou résoudre ces problèmes à la place de et aussi bien que le programme public considéré (principe de subsidiarité prôné par l'Union européenne).

– Pertinence de la stratégie et des objectifs

Établir la stratégie d'un programme revient à choisir des priorités d'action en fonction de l'urgence des besoins à satisfaire, de la gravité des problèmes à résoudre, et des chances de succès des actions envisageables. La formulation d'une stratégie aboutit à sélectionner les objectifs, à fixer leur niveau d'ambition et à les hiérarchiser. Tous les territoires ou les publics ne relèvent pas d'une même stratégie de développement. L'évaluation *ex ante* examine si la stratégie est adaptée au contexte et à son évolution probable. Il convient donc de vérifier que le programme a bien été

construit sur la base d'un classement des objectifs selon leur degré d'importance.

L'évolution du contexte est caractérisée par des enjeux auquel la stratégie doit répondre. Celle-ci pourra alors prendre une forme active ou réactive selon la nature de l'enjeu. Il pourra s'agir par exemple d'une menace qu'il conviendra de prévenir, d'un possible blocage économique qui devra être écarté, d'une faiblesse dont il faudra tenir compte ou alors d'une opportunité qu'il faudra saisir, d'un potentiel de développement peu exploité qu'il faudra stimuler, d'une force sur laquelle on pourra s'appuyer, etc. La stratégie est composée d'objectifs défensifs et offensifs. Dans le premier cas, le programme visera plutôt à lutter contre une faiblesse ou à prévenir une menace. Dans le deuxième cas, il visera à accompagner une force ou à profiter d'une opportunité.

L'évaluation considère la stratégie du programme en cherchant à savoir si elle est principalement offensive ou défensive, ou éventuellement mixte. Une stratégie purement défensive comporte le risque de devoir durablement affronter de nouveaux problèmes en instituant l'idée que le territoire ou le public concerné ne peut se développer qu'avec un soutien extérieur. Une stratégie purement offensive peut conduire à négliger des menaces importantes et potentiellement catastrophiques pour le développement.

Une technique utilisable pour l'évaluation de la stratégie du programme peut être l'analyse SWOT. L'analyse SWOT¹ (*Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*), soit Forces-Faiblesses-Opportunités-Menaces, avec un groupe composé du maximum de parties prenantes concernées, procure en effet une structure formelle qui permet de clarifier et de préciser en détail les forces et les faiblesses d'une situation donnée et les opportunités et les menaces existantes ou potentielles.

L'équipe d'évaluation examine également quel est le degré d'ambition de la stratégie par rapport aux besoins et problèmes identifiés. Il s'agit de montrer clairement l'esprit dans lequel le programme

a été conçu : pour satisfaire complètement les besoins ou régler définitivement les problèmes au cours de son cycle de vie, ou comme la première étape d'un effort à prolonger sur une période plus longue, ou encore comme le test d'une solution à généraliser ultérieurement. Le degré d'ambition du programme s'apprécie également par rapport à d'autres programmes comparables. Il est important que l'évaluation examine l'ambition des objectifs pris un par un. Ce travail est inséparable de l'évaluation de l'atteinte des objectifs car il est facile d'atteindre des objectifs peu ambitieux. L'évaluation de l'efficacité du programme doit être nuancée en conséquence.

Vérifier la clarté et la cohérence des objectifs

– Clarté des objectifs

Lorsqu'un objectif a été clairement identifié, il est plus facile de constater en fin de période s'il a été atteint ou non. Un objectif parfaitement clair est donc un objectif vérifiable. Augmenter la dynamique de création d'entreprises constitue par exemple un objectif relativement facile à vérifier : l'objectif est associé à un indicateur mesurable dont la signification est claire pour tous (taux de création d'entreprises pour 10 000 habitants) ; il a été fixé sous la forme d'une valeur quantitative (par exemple + 20 %). D'autres objectifs peuvent être quantifiés mais plus difficilement vérifiables, et parmi les objectifs non quantifiés, certains sont plus faciles à vérifier que d'autres. Il revient à l'équipe d'évaluation de porter un jugement systématique sur la clarté des objectifs.

- Dans le cas d'une évaluation *ex ante* ou à mi-parcours, l'équipe d'évaluation collecte toutes les opinions pertinentes afin de faire des recommandations dans le sens d'une clarification.

1. SWOT est un outil qui permet de décrire le contexte dans lequel l'intervention publique se situe, en le présentant sous la forme d'un tableau synthétique réalisé à partir d'entretiens.

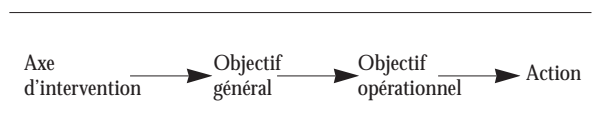
- Dans le cas d'une évaluation à mi-parcours ou *ex post*, elle recherche si les gestionnaires du programme ou les opérateurs ont redéfini voire clarifié au cours de la mise en œuvre les objectifs initiaux. Les entretiens devront permettre de savoir s'il y a consensus sur l'interprétation de la logique du programme.

Chercher à rendre un objectif mesurable à l'aide d'un indicateur aide souvent à le rendre plus clair.

– Cohérence des objectifs au sein d'un programme

L'évaluation vérifie que les objectifs du programme sont cohérents, c'est-à-dire que les objectifs des mesures découlent logiquement des objectifs spécifiques définis pour les axes ou sous-programmes. À ce niveau, on parle de **cohérence interne** du programme, celle-ci étant définie comme une organisation des objectifs telle que les objectifs de niveau inférieur constituent une contribution logique aux objectifs de niveau supérieur.

Pour vérifier la cohérence interne du programme, on peut avoir recours à la technique de l'**arbre d'objectifs**. En effet, cette technique permet de déterminer la contribution de chacun des objectifs de niveau inférieur à l'objectif global du programme. Il s'agit d'un schéma où l'objectif le plus global du programme est placé tout à gauche et les objectifs les plus détaillés tout à droite. Chaque objectif global peut ainsi se décomposer en plusieurs sous-objectifs qui, à leur tour, se décomposent en objectifs d'un niveau plus spécifique. Cet outil permet ainsi d'identifier et de hiérarchiser les objectifs.



En pratique, ni les objectifs de chaque mesure (objectifs spécifiques), ni les liens entre les différents niveaux d'un programme complexe, ne sont

généralement articulés aussi clairement et de façon aussi explicite. Clarifier les différents niveaux d'objectifs d'un programme est alors d'autant plus nécessaire que l'on n'est pas certain des impacts de chaque type d'interventions.

L'arbre d'objectifs permet de spécifier les objectifs et d'établir une hiérarchie claire entre eux en identifiant le degré de cohérence interne du programme, à la fois verticalement, entre les différents niveaux d'objectifs, et horizontalement, entre les objectifs de même niveau des différentes mesures.

Si l'arbre d'objectifs permet d'identifier et de hiérarchiser les objectifs, il ne permet pas d'identifier les liens de causalité qui existent entre eux. Pour ce faire, on a recours à un autre outil : le « **diagramme logique des impacts attendus** ». Cet outil schématise les étapes de causalité entre les réalisations du programme, situées à gauche, et les impacts spécifiques jusqu'à l'impact global ou aux impacts globaux, situés à droite². L'arbre d'objectifs s'inscrit dans une logique de décomposition d'un objectif global, par contre le diagramme logique d'impacts s'inscrit dans une logique de recomposition d'impacts attendus ou d'objectifs spécifiques.

– Cohérence des objectifs avec les autres politiques publiques

Il est important de se rappeler que le programme ne représente qu'une partie des politiques publiques menées dans une zone donnée et que les ressources qui lui sont allouées ne sont qu'une petite part des ressources publiques dépensées localement. Certains des besoins que le programme peut légitimement chercher à couvrir constituent également la cible d'autres politiques, qu'elles soient régionales, nationales ou européennes. Par conséquent, on doit s'assurer que les activités programmées ne sont pas en conflit ou ne viennent pas dupliquer inutilement ces autres politiques.

2. Cf. pour exemple le diagramme logique d'impacts de la convention territoriale de La Courneuve.

Le principal risque qui pèse sur la cohérence externe est l'apparition, en cours de route, d'autres interventions qui font double emploi ou qui créent des contradictions avec le programme évalué. Si nécessaire, l'évaluation à mi-parcours fait un bilan des politiques voisines et estime dans quelle mesure elles prolongent, complètent, chevauchent ou contredisent le programme en cours de mise en œuvre. Cette étude est menée à l'aide d'entretiens avec les gestionnaires des programmes, les opérateurs et tout autre informateur compétent.

ANALYSER LES MODALITÉS DE GESTION DU PROGRAMME

Le processus de mise en œuvre du programme suppose de prendre une série de dispositions organisationnelles et budgétaires, à savoir : l'établissement du budget, la sélection des projets, les circuits financiers, les modalités de gestion et de coordination, le système de suivi et de comptes-rendus.

À ce stade de l'évaluation, on examine les dispositions budgétaires, les consignes opérationnelles données, ou encore les guides diffusés pour faire en sorte que le programme soit mis en œuvre avec le maximum de chances d'atteindre ses objectifs. L'analyse proprement dite de l'adéquation des conditions de mise en œuvre sera faite à un stade ultérieur du processus d'évaluation, notamment lorsqu'il s'agira de rechercher les raisons de l'atteinte ou non d'un impact donné.

Dans le cadre d'une évaluation *ex ante*, l'examen se limitera aux premières dispositions décrites dans la proposition de programme, c'est-à-dire principalement les enveloppes budgétaires, les instruments choisis et les principales règles du jeu établies.

Dans le cadre des évaluations à mi-parcours ou *ex post*, il est possible d'aller beaucoup plus loin et

d'examiner également le détail des dispositions administratives, la répartition des rôles entre gestionnaires et opérateurs, les documents d'application transmis aux opérateurs, les critères de sélection des projets, etc.

EXAMINER LE SYSTÈME D'INFORMATION DU PROGRAMME

Examen des résultats attendus

La décomposition de la logique du programme permet de distinguer plusieurs niveaux d'objectifs qui s'articulent entre eux. À chaque niveau d'objectifs (opérationnels, spécifiques et globaux), sont associés respectivement des réalisations attendues, des résultats et des impacts.

- Les **réalisations** constituent le produit de l'activité des opérateurs. Elles représentent ce qui est obtenu en contrepartie de la dépense publique. Pour savoir s'il s'agit bien d'une réalisation, il suffit de poser la question suivante : « est-ce la condition pour le paiement du financement public ? ». Les réalisations sont sous l'entière responsabilité des opérateurs qui doivent en rendre compte de façon permanente par l'intermédiaire du système de suivi. On citera comme exemples de réalisations : les routes construites, les friches urbaines réhabilitées, les formations qui ont été payées par le programme, etc.

- Les **résultats** représentent les avantages immédiats du programme (ou ses inconvénients immédiats) pour les destinataires directs. Un avantage est immédiat si le destinataire en bénéficie lorsqu'il est en interaction directe avec les réalisations du programme. Les résultats attendus d'un projet précis sont le plus souvent enregistrés dans le cadre du suivi car ils figurent généralement dans le dossier de demande d'aide déposé par l'opérateur ou le destinataire direct. Les résultats correspondent à des changements qui interviennent pour les destinataires directs, par exemple :

gain de temps des usagers d'une route, diminution du prix des communications téléphoniques, qualification acquise par des stagiaires, diversification de l'activité d'un centre social, nouvelle capacité de production installée par un industriel, satisfaction des entreprises qui ont reçu un conseil, etc.

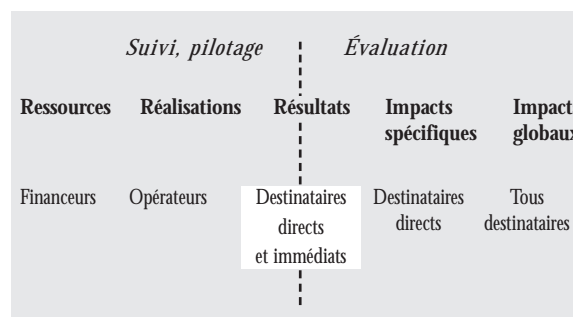
Identification des impacts attendus

Les **impacts** représentent les conséquences résultant des interactions directes et immédiates du programme avec ses destinataires.

Une première catégorie d'impacts est donc constituée des conséquences qui apparaissent ou qui perdurent à moyen terme chez les destinataires directs du programme (**impacts spécifiques**). Par exemple, la circulation sur une route un an après son ouverture, le placement des stagiaires au bout de douze mois, les emplois durablement créés dans un établissement industriel construit avec l'aide du programme, la survie des entreprises créées avec l'aide du programme... Certains impacts peuvent être inattendus (retombées) : ils ne font pas partie de la logique du programme.

Une seconde catégorie d'impacts est constituée de toutes les conséquences qui affectent, à court ou à moyen terme, des personnes ou organismes qui ne sont pas les destinataires directs du programme. Ces impacts peuvent être proches (par exemple : l'amélioration de la qualité de vie pour le voisinage d'une friche industrielle réhabilitée, l'amélioration de la qualité des plages au voisinage d'une nouvelle station d'épuration). Ils peuvent au contraire s'étendre à des personnes ou à des organisations très éloignées, comme dans le cas des impacts macroéconomiques.

En raison de leur décalage dans le temps ou de leur caractère indirect, les impacts ne peuvent pas être facilement connus des opérateurs dans le cadre de leur gestion quotidienne. Les impacts sont donc principalement analysés à l'occasion des travaux d'évaluation.



Ressources, réalisations, résultats et impacts : un exemple

Si l'on prend l'exemple de l'agrandissement d'une route pour le désenclavement d'une vallée, les différentes notions peuvent être illustrées de la manière suivante :

- **Ressources** : Les budgets alloués, les moyens juridiques utilisés pour l'expropriation des propriétaires fonciers, les entreprises mobilisées pour les travaux, les instruments d'information utilisés, etc.
- **Réalisations** : Les kilomètres de voies nouvelles, les carrefours agrandis, les revêtements routiers améliorés, etc.
- **Résultats** : La réduction du temps de trajet pour les véhicules qui voyagent entre deux villes données, l'accroissement de sécurité pour ces véhicules.
- **Impacts** : Le nombre de voyageurs habitant la région et empruntant la route un an après sa mise en service, la meilleure attractivité de la région pour les investisseurs (impact recherché positif), les nuisances accrues pour certains riverains (impact négatif non recherché), l'augmentation de la valeur de certains terrains avoisinants (impacts positifs non recherchés), etc.

L'évaluation examine le système d'indicateurs et en particulier s'il reflète suffisamment bien les objectifs (cf. les critères de qualité d'un système d'indicateurs, ci-dessous). Si nécessaire, et dans un

contexte *ex ante* ou à mi-parcours, l'évaluation fait des recommandations pour améliorer les indicateurs.

Informations procurées par les indicateurs

Les **indicateurs de programme** concernent tous les aspects de la mise en œuvre et permettent également de suivre les effets (indicateurs de résultat et indicateurs d'impact) depuis les plus directs jusqu'aux plus lointains. Ils vont par exemple mesurer l'atteinte d'un public prioritaire ou l'obtention d'un avantage durable pour les destinataires ultimes du programme. Dans le cadre du suivi et de l'évaluation, un indicateur de programme peut montrer que telle intervention est un succès ou que telle autre est un échec.

À l'inverse, les **indicateurs de contexte** s'appliquent à l'ensemble de la population sans se préoccuper de savoir si elle a été touchée par le programme ou non. Ils vont par exemple montrer l'ampleur des besoins de la population ou l'importance des disparités à réduire. Ils peuvent servir à apprécier si les objectifs sont suffisamment ambitieux par rapport aux problèmes rencontrés par la population. Dans le cadre d'une évaluation, un indicateur de contexte peut montrer qu'une intervention a perdu sa raison d'être ou doit être modifiée parce que le problème que l'on voulait résoudre a disparu ou a changé de nature.

Le point de rencontre entre les indicateurs d'impact et les indicateurs de contexte semble évident. Ce serait en suivant ces deux catégories d'indicateurs que l'on pourrait estimer les effets propres du programme. Cependant, cette facilité théorique est contrariée par l'existence d'effets dus aux facteurs concurrents dont il va falloir tenir compte. L'état final attendu se décompose en trois parties : état initial, effet attendu et effet des facteurs concurrents.

Pour chaque objectif, l'évaluation examine s'il est associé à un indicateur, s'il existe une quantification de l'état initial, de l'état final attendu, et/ou

une quantification de l'effet attendu. Si nécessaire, l'évaluation fait des propositions pour les objectifs qui sont dépourvus d'indicateurs : elle propose soit des indicateurs pertinents, soit un traitement qualitatif.

Caractéristiques des indicateurs

	Niveau d'objectif	Type d'indicateur	Définition	Acteurs clés
SUIVI ET PILOTAGE		Ressource	Moyen mis à disposition par les financeurs et utilisé par les opérateurs pour leurs activités	Financeurs et opérateurs
	Objectif technique	Activité	Action entreprise à l'aide des ressources mises à disposition	Opérateurs
	Objectif opérationnel	Réalisation	Produit de l'activité des opérateurs	Opérateurs
ÉVALUATION	Objectif spécifique immédiat	Résultat	Effet immédiat pour les destinataires directs	Destinataires directs
	Objectif spécifique durable	Impact spécifique	Effet durable pour les destinataires directs	Destinataires directs
	Objectif stratégique (finalité)	Impact global	Effet global pour l'ensemble de la population concernée (destinataires directs et indirects)	Destinataires directs et indirects

Quantification des réalisations et des résultats

– Le système d'information

On a tout intérêt à mobiliser un système d'information en amont, dans le cadre du processus de négociation du programme, afin de préciser les critères de réussite et de quantifier les effets recherchés. Par la suite, le dispositif mis en place pour le suivi doit permettre l'examen des réalisations et des résultats au fur et à mesure qu'ils se concrétisent sur le terrain. Chaque opérateur fournit ses informations aux gestionnaires du programme sous forme de rapports d'avancement, de bilans périodiques ou de comptes-rendus d'exécution. Les autorités responsables du programme reçoivent ces informations, les discutent dans le cadre du comité de suivi et réagissent en conséquence.

Au moment de l'évaluation à mi-parcours et de l'évaluation *ex post*, il s'agira d'utiliser au mieux les données du système sous réserve de s'être assuré de la qualité des informations fournies par ce système. L'évaluation va devoir vérifier si des dispositions suffisantes ont été prises pour permettre de s'assurer que le programme, tout au long de son cycle de vie, est en train d'atteindre ses objectifs, que ces objectifs restent pertinents et que des décisions seront prises en cas de dérive.

L'évaluation doit également vérifier que des dispositions suffisantes (de suivi/évaluation) ont été prises pour rendre compte de l'atteinte des objectifs. Le travail de suivi/évaluation a en principe été organisé selon un plan conçu avant le démarrage du programme. Ce plan précise clairement qui est chargé de cette surveillance et de ces décisions et selon quel calendrier. Il prévoit également à cet effet des ressources financières et humaines en quantité suffisante.

C'est grâce à ce cadre que pourra être surveillé le rythme des dépenses et l'avancement du programme (système de suivi) et que pourront être programmées les différentes évaluations susceptibles d'intervenir en cours de programme ou en fin de programme. C'est également ce cadre qui précise comment les évaluations doivent être discutées par les autorités gestionnaires et comment s'organisera leur diffusion auprès du public.

– Quantification des indicateurs

L'évaluation examine les dispositions qui ont été prises pour la quantification des indicateurs. La collecte et la synthèse de l'information peuvent par exemple être facilitées par la mise en place d'un système informatisé. Cependant, la construction de systèmes d'indicateurs pléthoriques se révèle parfois contre-productive. L'évaluation peut alors comporter une réflexion approfondie pour sélectionner les indicateurs les plus utiles.

L'équipe d'évaluation examine également la probabilité qu'ont les indicateurs d'être correctement renseignés. Elle fait des propositions pour que, le

cas échéant, les indicateurs de ressources et de réalisations soient systématiquement quantifiés par les opérateurs et les gestionnaires dans le cadre de leurs responsabilités.

Un indicateur est de qualité s'il est quantifié à intervalles réguliers et selon une fréquence appropriée aux travaux considérés et publiés. De plus, l'indicateur doit être utilisable peu de temps après la collecte des données qui en a permis la construction. On doit également vérifier la sensibilité et la fiabilité de ces indicateurs par rapport aux phénomènes que l'on veut mesurer. Enfin, l'indicateur doit permettre de faire des comparaisons entre les mesures du programme mais également avec d'autres programmes ou groupes de destinataires.

Les **principaux critères de qualité d'un système d'indicateurs** sont au nombre de quatre : bonne couverture de l'ensemble du programme ; bon équilibre entre réalisations, résultats et impacts ; pragmatisme en termes de nombre (un système d'indicateurs trop lourd ne sera pas renseigné) ; et enfin pertinence, à savoir une sélection d'indicateurs qui tiennent compte de l'importance stratégique et opérationnelle des informations.

Critères de qualité applicables à chaque indicateur

- Disponibilité
 - Fraîcheur
 - Sensibilité
 - Fiabilité
 - Comparabilité
 - Normativité
 - Signification
-

– Informations qualitatives

Une bonne évaluation ne peut pas se permettre d'exclure de son champ d'analyse un objectif parce qu'il serait difficilement mesurable de façon quantitative. En effet, il se peut qu'il s'agisse là d'un des objectifs les plus importants : il ne peut alors être négligé pour la simple raison que l'on ne sait pas définir un indicateur quantitatif.

Une information qualitative bien structurée est bien évidemment préférable à l'absence d'information. Il convient par conséquent de réaliser un travail de structuration, lequel peut s'effectuer grâce à une grille d'appréciation plus ou moins structurée, et si possible graduée selon la plus ou moins grande réussite de l'intervention considérée.

3. Évaluer les impacts de l'ensemble du programme

Les programmes de développement socio-économique interviennent habituellement dans des domaines multiples. Bien que leurs impacts convergent vers un objectif global de développement, ils se matérialisent par des mécanismes très différents. Lorsque l'évaluation traite l'ensemble d'un programme, il lui est demandé d'étudier systématiquement tous ses impacts. Compte tenu de leur diversité et du nombre des causes possibles, les méthodes applicables sont nécessairement globales.

Ces méthodes reposent sur l'emploi de données qui doivent être construites, sur des enquêtes qualitatives auprès des opérateurs et de quelques destinataires, ainsi que sur des extrapolations effectuées à partir de résultats issus d'autres évaluations.

La réalisation d'une évaluation de programme pourra prendre des formes très différentes selon la façon dont on veut analyser ses impacts. Quelques-uns des outils de l'évaluateur sont donc ici évoqués : le commanditaire pourra d'autant mieux apprécier la qualité de la réponse au cahier des charges et celle de l'évaluation effectuée s'il possède les éléments de connaissance lui permettant de comprendre leur utilité.

CHOISIR LE MODE D'ANALYSE D'IMPACT

Imputation d'un changement au programme

Lorsque l'on désire faire l'analyse d'un impact, on ne connaît généralement que ce qui a été observé, c'est-à-dire un changement (diminution du chômage, nombre d'entreprises créées, augmentation du trafic sur une route, etc.). L'impact ne représente qu'une part de ce changement : la part qui est attribuable au programme, et seulement celle-ci. L'impact est aussi appelé effet net, effet propre ou effet additionnel. Toutes les méthodes qui permettent d'estimer un impact de façon quantitative consistent, d'une manière ou d'une autre, à décrire ce qui se serait passé en l'absence du programme, à faire une comparaison avec ce qui s'est réellement passé et à estimer l'impact par différence. En d'autres termes, l'impact du programme est considéré comme l'écart entre l'évolution réelle constatée à la suite de l'intervention (*policy-on*) et l'évolution fictive estimée dans une situation sans intervention (*policy-off*). La situation fictive est aussi appelée «situation contrefactuelle».

Une technique d'imputation consiste à créer matériellement les deux situations en recrutant des

personnes candidates pour participer au programme et en tirant au sort parmi elles un premier groupe qui participera au programme et un second groupe qui ne participera pas (groupe de contrôle). Une enquête est alors effectuée sur chacun des deux groupes avant et après. L'écart entre les résultats des deux enquêtes donne une estimation fiable de l'impact à condition que les deux groupes soient suffisamment représentatifs (chacun comprendra entre 300 et 1000 individus selon le taux d'erreur acceptable et la plus ou moins grande hétérogénéité de la population enquêtée). Cette technique est longue, coûteuse, techniquement délicate et quelquefois contestable d'un point de vue éthique. Ces raisons expliquent pourquoi elle est rarement appliquée malgré sa très forte capacité à produire des conclusions robustes. À la place, on utilise souvent des techniques qui reconstituent la situation contrefactuelle, non plus de façon réelle, mais de façon artificielle, comme la technique du groupe de comparaison.

L'analyse d'impact est nettement simplifiée si elle est faite directement par les destinataires. C'est ce qui arrive, par exemple, quand on demande à des entrepreneurs qui ont reçu une aide : « Quelle sera la valeur ajoutée générée par l'aide dans votre entreprise ? Combien d'emplois ont-ils été créés grâce à l'aide ? ». Ces questions peuvent être posées au moment de la sélection des projets, au moment du paiement de l'aide, ou encore au moment d'une enquête d'évaluation. Les réponses fournissent une estimation directe des effets et évitent la construction d'une situation contrefactuelle. En effet, c'est la personne enquêtée qui imagine par elle-même la situation contrefactuelle au moment où elle donne sa réponse.

Lorsque l'impact est estimé par cette méthode, il faut toutefois réaliser un supplément d'analyse car les destinataires ont tendance à surestimer les effets du programme pour toutes sortes de raisons, dont la volonté de manifester leur reconnaissance vis-à-vis de l'administration qui leur a alloué une aide.

Dans ce cas, l'équipe d'évaluation procède à une analyse des impacts réels de l'intervention évaluée, c'est-à-dire de ses « effets nets », par opposition à ses effets apparents ou aux effets qui sont déclarés par les destinataires, c'est-à-dire les « effets bruts ». Il convient effectivement de déterminer dans quelle mesure l'aide attribuée a véritablement permis la réalisation d'un projet, et dans quelle mesure le projet n'aurait pas pu se faire aussi bien et aussi vite en l'absence de l'intervention publique. Lorsque l'aide publique est accordée à des projets qui se seraient réalisés même sans aide on parlera d'un « effet d'aubaine » pour ceux qui en ont bénéficié. On obtiendra l'effet net en déduisant l'effet d'aubaine de l'effet brut. L'exemple le plus souvent cité est celui de l'entreprise qui décide d'une embauche et recherche dans un deuxième temps si cette embauche ne lui permet pas d'obtenir une aide publique à un titre ou un autre. Dans certains cas d'évaluation, il est nécessaire d'analyser également les effets de déplacement ou les effets de substitution :

- **L'effet de déplacement** apparaît par exemple quand un emploi est créé dans la zone géographique aidée au détriment d'un autre emploi qui a été supprimé en dehors de cette zone.
- **L'effet de substitution** apparaît par exemple lorsqu'une personne trouve un emploi grâce à un programme, mais que cet emploi échappe, par le fait même, à une autre personne qui se trouve ainsi désavantagée.

Les effets de substitution et les effets de déplacement sont quelquefois recherchés, par exemple lorsqu'on encourage le transfert d'entreprises vers des zones qui connaissent un fort taux de chômage. Dans ce cas, l'impact du programme comprend bien évidemment ces effets. En revanche les effets de substitution ou de déplacement doivent être soustraits des effets bruts lorsqu'ils ne sont pas justifiables (par exemple si l'aide apportée à un chômeur aboutit à faire perdre son emploi à quelqu'un qui devient chômeur à son tour).

La plupart des effets de déplacement et de substitution peuvent être analysés de façon crédible à

l'aide d'entretiens avec les destinataires. Par contre, il est plus délicat d'analyser les effets d'aubaine par cette technique dans la mesure où il est difficile d'admettre, même sous couvert de l'anonymat, qu'une aide a été reçue sans réelle contrepartie. Une bonne analyse des effets d'aubaine suppose d'utiliser la technique des groupes de comparaison.

Niveaux d'approfondissement

Les sections précédentes ont montré que l'équipe d'évaluation ne peut pas réaliser une estimation d'impact valide sans procéder à des vérifications sur le terrain, à des enquêtes auprès de non-participants et à une analyse fine des modalités de mise en œuvre du programme et de son contexte. Il en découle que l'analyse valide d'un impact demande du temps et un budget suffisant, ce qui peut conduire à l'impossibilité d'analyser tous les impacts d'un programme multi-sectoriel et multi-objectifs, ou du moins à l'impossibilité de les analyser tous de façon approfondie.

Le choix d'un niveau d'approfondissement est donc particulièrement déterminant. L'évaluation peut être réalisée en se contentant d'études superficielles ou, au contraire, en mobilisant des moyens lourds pour réaliser des estimations quantitatives. Dans ce cas, on est généralement obligé de concentrer l'analyse sur quelques impacts.

- **Niveau 1** : Le traitement le plus simple d'une question évaluative consiste en une simple description des changements observables auprès des publics concernés ou sur la zone éligible. Il n'est pas rare que l'évaluation se contente d'un tel traitement purement descriptif, alors que l'on sait bien qu'il peut donner une idée fautive des effets du programme. L'analyse peut être améliorée en apportant des correctifs aux données observées de façon à se rapprocher de la réalité des effets propres au programme.
- **Niveau 2** : L'analyse comparative permet d'aller plus loin dans l'analyse. Elle doit au minimum

s'appuyer sur l'observation de publics ou de territoires non touchés par le programme. Sans démontrer, au sens fort du terme, l'existence d'une relation de causalité entre le programme et les changements socio-économiques intervenus, l'analyse comparative rassemble un faisceau d'indices qualitatifs et quantitatifs sur la nature et l'importance des effets du programme.

- **Niveau 3** : L'analyse inductive des relations de causalité est à considérer lorsque l'on cherche à comprendre les mécanismes de production des impacts et lorsqu'existent de nombreuses interdépendances avec le contexte socio-économique (causes concurrentes). Les analyses de ce niveau sont toujours possibles, notamment à l'aide d'études de cas, mais elles sont exigeantes en termes d'enquêtes de terrain, de techniques d'évaluation et de temps.
- **Niveau 4** : L'analyse la plus approfondie est celle qui permet de montrer l'importance quantitative des impacts du programme à partir d'hypothèses sur l'ensemble des relations de cause à effet concurrentes. Cette analyse, lourde et techniquement difficile, nécessite généralement plusieurs mois de travail.

Pour conclure, l'évaluation d'ensemble d'un programme porte systématiquement sur tous les impacts de toutes les composantes d'un programme. Or dans la mesure où les programmes de développement socio-économique se caractérisent par la multiplicité de leurs impacts, il en découle que leur évaluation d'ensemble ne peut pas espérer dépasser le premier niveau d'analyse. La validité d'une évaluation d'ensemble dépend donc de la validité externe des autres évaluations sur lesquelles elle se fonde pour estimer les impacts, d'une part, et de la réalisation d'analyses plus approfondies lorsque cela s'impose, d'autre part.

Les analyses plus approfondies (niveaux 2 à 4) permettent d'atteindre un bon niveau de validité, mais leur coût les réserve à l'estimation de quelques impacts. Il est alors d'autant plus important que ces évaluations soient réalisées avec un souci de validité externe, afin que leurs

conclusions soient utilisables dans d'autres évaluations, que ce soit dans la même région ou dans des régions connaissant des problèmes similaires.

Exploiter les sources d'information existantes

L'estimation d'un impact est toujours une tâche difficile. Pour aboutir à une estimation aussi robuste que possible, il convient de s'appuyer le plus possible sur les informations existantes telles que les données administratives, les études et les recherches relatives au domaine considéré, la documentation liée à la vie et à la gestion du programme, les statistiques publiées, des informations relatives à des programmes similaires, etc. Ces informations peuvent être obtenues avec peu de nouvelles dépenses et rapidement. Avec un coût de collecte très faible, elles peuvent contribuer à fournir les premières réponses à une partie des questions posées. Si le cahier des charges a été correctement préparé, il contient déjà une liste des informations immédiatement disponibles, appelées données secondaires par opposition à celles qui vont être collectées spécialement dans le cadre de l'évaluation et qui sont appelées données primaires.

L'équipe d'évaluation ne peut accéder aux documents de gestion qu'avec l'aide et la coopération de ceux qui les détiennent, ce qui peut représenter un temps de travail non négligeable pour les gestionnaires et les opérateurs. La coopération des détenteurs de l'information est obtenue d'autant plus facilement que le problème a été discuté à l'avance avec les intéressés. L'autorité commanditaire est responsable de faire en sorte que les portes s'ouvrent, ce qui peut être obtenu par exemple en associant les principaux détenteurs d'information au groupe de pilotage ou en promettant un retour sous forme de synthèse des premières conclusions de l'évaluation. Pour faciliter l'accès à l'information, il est également important que l'équipe d'évaluation s'engage à préserver la confidentialité de toutes les données personnelles.

Sources statistiques

Les sources statistiques concernent la totalité d'un département, d'une région, d'un État, voire de l'Union européenne. Elles permettent donc d'examiner des changements qui affectent l'ensemble d'une population, d'une économie, de l'environnement d'un territoire donné ou d'une population particulière au sein d'un territoire. Les statistiques les plus utiles à l'évaluation sont celles qui s'appliquent exactement au territoire concerné par le programme ou à la population éligible. Ces dernières sources statistiques fournissent des indicateurs de contexte et permettent de constater des impacts apparents (par exemple, le nombre de créations d'entreprises a doublé) ou d'apprécier des besoins (par exemple, le taux de création d'entreprises est nettement inférieur à la moyenne européenne), ou encore d'examiner si les objectifs restent pertinents (par exemple, le taux de création d'entreprises a maintenant rattrapé la moyenne européenne).

À la différence des données de gestion qui se concentrent sur les opérateurs et sur les destinataires directs du programme, les statistiques englobent aussi toutes les personnes ou les entreprises qui n'ont eu aucun contact avec le programme. La comparaison d'une statistique avant-après ne peut donc absolument pas fournir une estimation d'impact. Elle donne tout au plus une information utilisable dans le cadre d'une analyse d'impact dont le rôle sera d'imputer le changement observé à plusieurs causes : le programme d'une part, et les facteurs exogènes (ou facteurs concurrents) d'autre part. Ainsi, par exemple, les statistiques peuvent montrer une augmentation du chômage explicable par un fort accroissement naturel de la population active alors même que le programme a créé beaucoup d'emplois.

Dans le cadre d'une analyse d'impact, les statistiques fournissent des indications utiles sur l'évolution des facteurs exogènes en mesurant toutes sortes de caractéristiques du territoire ou de la population concernée. Elles permettent d'interpréter ou de nuancer l'observation des effets bruts ou

impacts apparents. Elles fournissent aussi des coefficients d'extrapolation, souvent utilisés en évaluation (*cf.* ci-dessous, chapitre « Estimation quantitative par extrapolation »).

Les données statistiques sont accessibles directement auprès des organismes qui les produisent et les publient (offices statistiques publics aux niveaux européen, national et régional, instituts privés, etc.). Elles sont souvent déjà rassemblées par les gestionnaires du programme, ou par des organismes d'étude (observatoires régionaux par exemple).

Évaluations et recherches passées

Les informations que l'on peut retrouver dans les évaluations et recherches passées peuvent jouer un grand rôle à toutes les étapes de l'évaluation. Par exemple, un retour à la littérature spécialisée pourra permettre de suggérer un indicateur pertinent, une grille d'observation déjà testée, un modèle explicatif des impacts, un coefficient d'extrapolation, une référence de comparaison, etc.

Il peut s'avérer très utile d'avoir recours aux conclusions d'évaluations des programmes similaires dans la même région ou dans d'autres régions. Les mêmes causes pouvant engendrer les mêmes effets, se référer à des programmes similaires peut souvent permettre de répondre rapidement et à peu de frais à une question évaluative. Si l'équipe d'évaluation s'appuie fortement sur ce type de données secondaires, elle doit alors faire une vérification de la validité externe des évaluations consultées, c'est-à-dire de la possibilité de généraliser leurs conclusions à d'autres contextes.

Il n'est pas souhaitable d'investir trop de temps pour inventorier et collecter les données bibliographiques exhaustivement. La façon la plus efficace d'accéder à ces informations est de consulter quelques experts ayant une connaissance approfondie du domaine et/ou de la région concernée par l'évaluation.

COLLECTER DES INFORMATIONS NOUVELLES

Les données préexistantes, ou données secondaires, répondent rarement à la totalité des questions que l'on est amené à se poser dans le cadre d'une évaluation. Dans certains cas, la bonne qualité du système de suivi suffit à évaluer les résultats et l'abondance des travaux de recherche disponibles permet d'extrapoler les impacts. Dans d'autres cas, il faut envisager des investigations spécifiques et une collecte de données primaires par enquête sur le terrain.

Entretiens avec les gestionnaires et les opérateurs

Les gestionnaires du programme sont les personnes ou les organisations qui contribuent à la mise en œuvre du programme. Ils attribuent et gèrent les fonds. Les opérateurs, situés au plus près du terrain, mettent en œuvre le programme. Les destinataires comprennent, de façon large, toutes les personnes ou organisations qui reçoivent des avantages du programme de façon directe ou indirecte. Ces différents types d'acteurs (qui parfois se confondent) étant détenteurs d'informations à différents niveaux du programme, ils seront sollicités dans le cadre de la collecte d'informations.

Les questions que l'équipe d'évaluation pose dans ces entretiens sont du type suivant : Quelles mesures, quelles actions, quels projets peuvent être considérés comme des réussites exemplaires (ou comme des échecs dont il faut tirer les leçons) ? Comment ces réussites et ces échecs s'expliquent-ils ? À quoi reconnaît-on qu'un projet est particulièrement réussi ? Quels sont les critères spontanément utilisés dans ce jugement (efficacité, efficience, pertinence) ?

L'information qualitative collectée à l'occasion de ces entretiens complète utilement les données de gestion, notamment pour identifier des exemples

de bonnes pratiques et pour orienter les analyses d'impact vers les situations où il y a le plus à apprendre. À ce stade du travail, l'équipe d'évaluation doit être très attentive à privilégier l'examen des effets du programme. Les gestionnaires et les opérateurs ont en effet tendance à considérer qu'un projet est un succès ou un échec en fonction des difficultés plus ou moins grandes rencontrées dans l'application des règles ou dans le fonctionnement de la machinerie administrative. Au contraire, l'évaluation juge la réussite d'un projet en fonction de ses résultats bénéfiques et durables pour les destinataires.

L'avis des gestionnaires et des opérateurs s'obtient le plus souvent à travers des entretiens individuels. L'équipe d'évaluation s'efforce de conduire suffisamment d'entretiens pour rencontrer au moins une personne fortement concernée par chaque objectif à chaque niveau de décomposition du programme. Il peut être intéressant, dans cet esprit, de reporter visuellement les entretiens effectués sur l'arbre des objectifs. Selon la complexité du programme, le nombre d'entretiens varie de quelques-uns à plusieurs dizaines.

Avec l'accord du commanditaire, l'équipe d'évaluation peut compléter ses entretiens individuels par une série de réunions, chacune rassemblant une dizaine de gestionnaires ou d'opérateurs. Ces réunions peuvent être organisées par ville, par sous-région, par secteur économique, par domaine d'intervention, etc. Il peut également être intéressant d'organiser des réunions distinctes pour les différents niveaux du programme (opérateurs de terrain, gestionnaires des mesures, responsables d'ensemble du programme).

Entretiens avec les destinataires

Par définition, les programmes de développement socio-économique couvrent simultanément plusieurs domaines d'intervention (plusieurs secteurs) et de nombreux publics, souvent hétérogènes (par exemple : PME, créateurs d'entreprises, salariés menacés de chômage, chômeurs, précaires, scolaires, retraités, etc.). Par consé-

quent, l'évaluation d'ensemble du programme couvre systématiquement tous les domaines et tous les publics. Cela implique qu'il faut trouver un moyen de collecter des informations réellement nouvelles auprès de ces publics très hétérogènes sans pour autant que le coût d'enquête ne devienne exorbitant. Parmi les techniques envisageables de façon pragmatique pour collecter des données primaires auprès de destinataires très différents les uns des autres, on citera l'enquête par entretien de groupe (*focus group*) et l'enquête par **étude de cas**.

ANALYSER L'ENSEMBLE DES IMPACTS SUR LES DESTINATAIRES

Rappelons que nous nous situons dans le cadre de l'évaluation d'ensemble d'un programme qui comprend des réalisations hétérogènes et qui produit des impacts multiples sur des publics variés. Cette situation empêche l'emploi de la plupart des techniques classiques d'analyse d'impact. Par ailleurs, il convient de distinguer les impacts selon deux niveaux, à savoir les impacts qui peuvent être suivis à la trace chez les bénéficiaires du programme, et ceux qui ne se matérialisent qu'à l'échelle de l'ensemble d'un territoire.

Croisement des données primaires et secondaires

Pour réaliser son analyse d'impact, l'équipe d'évaluation commence par constater les changements qui se sont déroulés pendant le programme et par s'interroger sur leur concomitance avec l'action publique. Il faut être conscient du fait qu'à ce stade de l'évaluation il est difficile de trouver des preuves concernant des relations de causalité. Aussi cherche-t-on plutôt des explications aux phénomènes constatés et des présomptions de causalité.

On peut réaliser des croisements particulièrement intéressants à l'aide d'un outil qui devient de plus en plus répandu, à savoir le **système d'information géographique** (SIG). Cette technique combine une base de données informatisée capable de mémoriser aussi bien les données de gestion du programme que des données statistiques de contexte. L'utilisation d'un SIG permet de produire des cartes qui effectuent des recoupements visuels entre les données. Ainsi, une carte peut superposer l'évolution du chômage dans différentes zones urbaines ou rurales couvertes par le programme et des informations susceptibles d'expliquer cette évolution, y compris l'importance des financements alloués, le nombre de chômeurs formés et le nombre d'entreprises aidées.

Exploration des mécanismes d'impact

L'enquête par **étude de cas** examine un nombre limité d'actions, de projets ou de situations (les cas) et aboutit à une série de monographies décrivant chacun de ces cas en quelques pages. Pour chacun des projets étudiés, l'enquêteur rassemble toutes les données de gestion disponibles, interroge les gestionnaires et opérateurs responsables, et réalise des entretiens avec plusieurs destinataires directs et indirects. Chaque étude de cas représente une dépense non négligeable mais le nombre de cas étudiés est suffisamment réduit pour contenir le coût total de l'évaluation dans une limite raisonnable.

Une enquête par étude de cas permet d'obtenir des explications sur l'attitude des destinataires, sur leurs véritables besoins, sur les raisons de leur participation au programme, sur leur façon de juger la qualité du programme, sur les mécanismes d'apparition des impacts, sur les effets imprévus, etc. L'enquête par étude de cas étant essentiellement qualitative, sa principale fonction est de mieux faire comprendre le fonctionnement du programme. Elle aide aussi à interpréter des informations quantitatives obtenues par ailleurs.

Dans certaines limites, on peut utiliser l'étude de cas pour produire une information quantitative.

De fait, chaque monographie de cas peut produire une estimation quantitative d'impact, évidemment limitée au projet étudié. La question est alors celle de la généralisation des enseignements d'un cas. Elle peut être traitée de différentes façons au moment de la sélection des cas. Par exemple, si chaque cas est sélectionné comme étant «typique» d'une catégorie de projets, son impact sera considéré comme une image ou un ordre de grandeur de l'impact de tous les projets de cette catégorie. Plus intéressante est sans doute la démarche qui consiste à étudier deux cas par catégorie de projets, un cas de réussite et un cas d'échec, de façon à obtenir une fourchette d'estimation des effets du programme.

Estimation quantitative par extrapolation

L'estimation quantitative d'un impact, ou au moins la démonstration de l'existence de cet impact, constitue un thème central dans la démarche d'évaluation. Les techniques de base employées pour ce type d'analyse sont les groupes de comparaison et l'analyse de régression, ainsi que la modélisation pour les impacts macroéconomiques.

Un coefficient d'extrapolation permettra par exemple d'estimer le nombre d'emplois temporaires créés par million de francs d'investissement en infrastructure, la valeur ajoutée annuelle générée par million d'euros d'investissement dans les PME ou la proportion des créations d'emploi déclarées par les entreprises qui sont des créations réelles. Si l'équipe d'évaluation emploie des coefficients d'extrapolation préexistants, il importe qu'elle explique et justifie ceux qu'elle a choisis. Un coefficient peut être déduit d'une enquête approfondie conduite dans le cadre de la même évaluation ou d'une évaluation précédente. Un coefficient peut aussi être emprunté à une évaluation ou à une recherche portant sur des interventions similaires, à condition que les conclusions soient considérées comme généralisables. Un coefficient peut également être établi pour les besoins d'une évaluation par un panel ou un réseau d'experts.

L'extrapolation consiste à appliquer un coefficient à une donnée de départ qui peut être de nature différente selon les cas. Dans une situation d'évaluation *ex ante*, l'extrapolation ne peut partir que de données basiques sur les enveloppes budgétaires que le programme prévoit d'allouer aux différentes interventions. On utilise donc des coefficients du type « nombre d'emplois créés par million d'euros » (ou le ratio inverse du coût par emploi créé). Dans une situation d'évaluation intermédiaire ou *ex post*, il est possible d'utiliser les données de réalisation comme base d'extrapolation. Ainsi par exemple, on se fondera sur le nombre de lits d'un équipement touristique récemment construit pour estimer le nombre d'emplois créés à l'aide d'un ratio de nombre d'emplois par lit.

Analyse des effets de synergie

Un programme est composé d'un ensemble de projets et de mesures qui sont tous orientés vers le même objectif. Ces projets ne sont pas indépendants et ils ne doivent pas être évalués en faisant l'addition, ou même la synthèse, de leurs effets pris séparément. Au contraire, les composantes d'un programme sont censées se renforcer mutuellement grâce à des effets de synergie.

FORMULER LES JUGEMENTS ET CONCLURE L'ÉVALUATION

Références de jugement

Une évaluation est, par définition, un jugement de valeur. Toute la crédibilité de l'évaluation repose sur l'explicitation des références de ce jugement, étape indispensable à toute évaluation et trop souvent négligée. Un jugement de valeur se réfère à un ou plusieurs critères, chacun d'entre eux étant éventuellement associé à un instrument de mesure et à une norme à atteindre.

Chaque évaluation et chaque réponse à une question évaluative peut être réalisée au regard d'un critère d'évaluation spécifique qui est choisi pendant la phase de conception de l'évaluation. Cependant, certains critères d'évaluation ont une place prédominante parce qu'ils sont récurrents et essentiels. On les retrouve dans presque toutes les évaluations. Ces principaux critères sont la pertinence du programme et des actions vis-à-vis des besoins, l'efficacité du programme pour remplir les objectifs et l'efficience du programme, c'est-à-dire sa capacité à remplir les objectifs au moindre coût.

Une fois les critères choisis et une fois leurs normes respectives arrêtées, les instruments qui vont permettre de mesurer sont, en règle générale, les indicateurs et, dans certains cas, la notation.

Hiérarchisation des critères

L'équipe d'évaluation est souvent confrontée à la nécessité de prendre en compte différents critères et de faire un arbitrage entre ces critères au moment de rédiger ses conclusions. Par exemple, que faut-il conclure à propos d'une mesure qui coûte cher, qui crée peu d'emplois, mais qui touche un public très défavorisé ? Ces arbitrages doivent être faits de façon explicite et justifiée sous peine de mettre en cause l'impartialité de l'évaluation. En cas de difficulté, il est préférable que l'équipe d'évaluation demande à être guidée par le groupe de pilotage pour arrêter le choix des critères prioritaires. Si le groupe de pilotage a lui-même des difficultés à arbitrer sur des sujets jugés trop sensibles, il peut faire appel à un médiateur.

On peut également avoir recours à l'**analyse multicritère** qui permet de prendre en compte simultanément plusieurs critères en explicitant leurs inter-relations. Si l'utilisation de cette technique est fréquente pour l'évaluation des projets, son emploi relève encore de l'innovation pour l'évaluation d'ensemble d'un programme multi-décideurs.

L'**analyse coût-avantages** propose une autre approche pour hiérarchiser les critères. Chaque impact est pondéré par l'équipe d'évaluation à l'aide d'une valeur monétaire représentant ce que la société ou les personnes concernées sont prêtes à payer pour obtenir les impacts positifs ou éviter les impacts négatifs. L'emploi de cette technique est souvent délicat, à cause notamment de la difficulté de monétariser certains impacts de façon incontestable (impacts sur l'environnement notamment). De plus, la technique est extrêmement difficile à appliquer à un large programme et se trouve pratiquement réservée à l'évaluation des projets d'infrastructures.

Lorsqu'il paraît trop difficile ou trop délicat d'engager l'évaluation dans la voie d'une explicitation et d'une hiérarchisation des critères, une bonne solution alternative consiste à faire formuler les conclusions de l'évaluation par un **panel d'experts**. Dans des domaines comme ceux des politiques de recherche ou d'éducation, la technique du panel d'experts est largement utilisée. Les experts sont choisis de façon à représenter tous les points de vue en présence de façon équilibrée et impartiale. Ce sont des spécialistes indépendants et reconnus dans le domaine du programme évalué. Il est demandé aux experts d'examiner toutes les données et toutes les analyses effectuées dans le cadre de l'évaluation, puis de dégager un consensus sur les conclusions que l'évaluation doit en tirer, et en particulier sur les réponses à apporter aux questions évaluatives. Le panel n'explique pas complètement ses références de jugement ni ses arbitrages entre critères, mais la crédibilité de l'évaluation est garantie par le fait que les conclusions résultent d'un consensus entre des personnes qui ont une forte notoriété et sont représentatives des différentes « écoles d'expertise ».

Rédaction des conclusions et du rapport provisoire

L'indépendance de l'équipe d'évaluation lui confère toute latitude pour formuler les conclusions qu'elle pense pouvoir tirer des données collectées et analysées. Cette latitude est cependant

encadrée par des contraintes de professionnalisme dont le respect s'impose.

En tout premier lieu, les conclusions sont construites et présentées sous forme de réponse aux questions évaluatives. Les réponses sont exprimées dans les termes mêmes qui ont servi à poser la question dans le cahier des charges et ces réponses sont aussi conclusives que possible. Si l'une des questions posées ne reçoit pas de réponse, les raisons en sont explicitement énoncées. En plus de la réponse aux questions posées, l'équipe d'évaluation ajoute toutes les conclusions qu'elle considère comme fondées et pertinentes pour les responsables du programme. C'est particulièrement le cas si le travail a permis d'identifier des effets négatifs inattendus ou s'il a montré qu'un objectif a perdu sa pertinence.

Dans le cas de l'évaluation d'ensemble d'un programme, les conclusions sont formulées au niveau du programme, c'est-à-dire de façon transversale aux mesures ou aux actions qui le composent. Ces conclusions transversales prendront par exemple les formes suivantes : les meilleures réussites en matière d'emploi ou d'environnement ont été obtenues dans telle partie du programme, telles mesures sont particulièrement efficaces, telles autres sont devenues moins pertinentes à la suite des changements du contexte, etc. Il n'est pas acceptable que l'évaluation d'ensemble du programme aboutisse à une juxtaposition de conclusions spécifiques à chaque mesure.

Il existe une différence de nature entre les **conclusions** et les **recommandations** :

- Les **conclusions** découlent des observations et des analyses effectuées par l'équipe d'évaluation. Les jugements de valeur qu'elles comportent reposent sur des références claires et explicites. Leur devenir appartient en dernier ressort aux responsables politiques du programme. Mais l'indépendance de l'évaluation commande que les conclusions appartiennent en dernier ressort à l'équipe d'évaluation, même si elles peuvent utilement être discutées par le groupe de pilotage dans leur forme provisoire.

- Les **recommandations** ont une nature plus subjective et plus politique. Il n'est pas choquant que les recommandations émanent conjointement de l'équipe d'évaluation et du groupe de pilotage.

– Le contenu du rapport

Le rapport doit contenir l'ensemble des éléments permettant l'appréhension claire des résultats de l'évaluation et la compréhension du raisonnement poursuivi. La richesse du rapport va obliger à présenter celui-ci en distinguant précisément les contenus selon leur nature. Six grandes parties vont se détacher :

- Les éléments d'information sur le programme évalué : l'historique du programme et des mesures qui le composent, l'analyse des documents, les objectifs affichés, etc.
- L'exposé méthodologique qui rappelle les différentes étapes du déroulement de l'évaluation, les choix arrêtés par le groupe de pilotage, les comptes-rendus des études réalisées et de leurs apports respectifs au questionnement évaluatif, les limites de la méthode employée.
- La présentation des informations qui constituent la base de l'évaluation : données secondaires ou primaires collectées.
- L'exposé des arguments, c'est-à-dire les analyses et interprétations qui ont permis de formuler des conclusions à partir des informations collectées.
- L'exposé clair et précis des conclusions qui doivent être des réponses aux questions posées dans le cahier des charges.
- Et, le cas échéant, si le cahier des charges le spécifie, les recommandations qui reflètent les opinions de l'équipe d'évaluation. Ces recommandations devront être clairement hiérarchisées en fonction de leur importance et de leur utilité.

De plus, tout rapport d'évaluation devra contenir un résumé de ces six parties.

Validation de l'évaluation et rapport final

Le commanditaire, ou plus souvent le groupe de pilotage, se prononce sur la validation du travail de l'équipe d'évaluation au stade du rapport final provisoire. Dans ce cas, l'appréciation donne lieu à l'une des trois décisions suivantes :

- L'équipe d'évaluation n'a pas rempli son contrat et doit effectuer un travail supplémentaire qui ne fera pas l'objet d'un contrat supplémentaire.
- L'équipe d'évaluation doit conduire de nouvelles études de terrain afin d'étayer empiriquement certaines de ses conclusions ou recommandations qui sont apparues intéressantes mais sur des sujets mal connus. Ce travail nécessitera l'établissement d'un contrat et d'un budget supplémentaires.
- Le rapport est accepté sur le plan technique et qualitatif.

4. Utiliser l'évaluation

OPTIMISER L'UTILISATION DE L'ÉVALUATION

Pour qu'une évaluation ait une réelle valeur ajoutée dans la sphère décisionnelle et institutionnelle, il faut que ses conclusions soient correctement diffusées et qu'elles rencontrent un écho favorable auprès des utilisateurs potentiels.

Le support constitué par le rapport d'évaluation n'est pas nécessairement le seul ni le plus efficace, en particulier lorsque les utilisateurs potentiels sont des élus ou des citoyens qui auront connaissance des résultats par l'intermédiaire des médias. Ces considérations plaident fortement pour que soit établi suffisamment tôt un plan de communication des résultats de l'évaluation.

Au-delà de l'étape de diffusion, arrive la dernière et la plus importante des étapes de l'évaluation : celle de son utilisation. Tout le processus d'évaluation mérite d'être optimisé en vue d'obtenir la meilleure utilisation possible. Il convient cependant de ne pas être exagérément optimiste sur certaines formes d'utilisation. Si un bon rapport d'évaluation apporte toujours des connaissances nouvelles (utilisation cognitive), il ne conduit pas obligatoirement ses lecteurs à réviser leurs jugements dans le sens des conclusions (dimension normative). La prise en compte des recommanda-

tions de l'évaluation (valeur ajoutée instrumentale) est la plus délicate à obtenir. En effet, les processus de décision publique font souvent intervenir plusieurs acteurs et de très nombreux facteurs.

DIFFUSER LES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

Dans les pages qui suivent, on appellera utilisateur toute personne qui a l'occasion de lire ou d'entendre les conclusions et les recommandations de l'évaluation et pour qui cette information provoque un changement de connaissance, d'opinion ou d'attitude. Le spectre des utilisateurs potentiels de l'évaluation s'étend depuis les co-décideurs du programme, jusqu'au lecteur du journal ou de la revue qui relate l'évaluation, en passant par les opérateurs et les gestionnaires.

La diffusion de l'évaluation est une phase essentielle qui suit la production du rapport d'évaluation, mais qui mérite d'être prévue dès la phase de rédaction du cahier des charges. Il est souhaitable que le cahier des charges annonce à qui les résultats de l'évaluation seront diffusés et sous quelle forme ils le seront. Les décisions en la matière sont confirmées par le commanditaire après la re-

mise du rapport, mais une bonne anticipation de la stratégie de diffusion permet d'optimiser l'utilisation de l'évaluation.

Les canaux de communication

La stratégie de diffusion résulte d'un compromis entre l'objectif de maximiser la visibilité et l'objectif d'établir un climat d'interaction confiante avec tous les protagonistes de l'évaluation. En ce qui concerne les enquêtes conduites par l'équipe d'évaluation auprès des destinataires et des opérateurs du programme, il suffit, pour assurer confiance et visibilité, de traiter tous les résultats d'enquête de façon confidentielle en préservant l'anonymat des personnes interrogées durant tout le processus d'évaluation.

En ce qui concerne les interactions entre l'équipe d'évaluation, le groupe de pilotage et le commanditaire, cette question peut être plus difficile à gérer. Les interactions portent en effet sur des points sensibles telles que l'explicitation des critères et des normes, l'identification d'exemples de bonnes et de mauvaises pratiques, l'importance à donner à telle question ou à tel critère plutôt qu'à tel autre, etc. Les questions sensibles ne peuvent pas être traitées correctement avec une totale publicité. Au contraire, l'équipe d'évaluation doit respecter une discrétion suffisante dans son travail et dans son rapport pour permettre aux membres du groupe de pilotage de s'exprimer sincèrement en leur nom propre et pour leur permettre de dépasser, si nécessaire, le discours officiel de leur institution. Dans certains cas, l'équipe d'évaluation rédige son rapport de façon à préserver un haut degré de discrétion sur ses interactions avec les responsables du programme, et elle rédige une note supplémentaire et confidentielle pour attirer leur attention sur des points plus sensibles.

Trop souvent, le problème de l'utilisation de l'évaluation se réduit à la question : « publier ou ne pas publier le rapport final ? », alors qu'un ensemble plus large de questions devrait être pris en considération. Au-delà de la question de la publi-

cation, c'est la façon de diffuser qui doit faire l'objet d'une réflexion et d'un choix.

Les personnes impliquées dans le programme (groupe de pilotage de l'évaluation, gestionnaires et opérateurs) ont tendance à utiliser l'évaluation dès que les premiers résultats sont présentés au groupe de pilotage par l'équipe d'évaluation (résultats d'enquêtes et d'analyses, rapports intermédiaires, rapport final provisoire). De leur point de vue, l'utilisation de l'évaluation commence avant la communication du rapport final.

Pour les autres utilisateurs il est indispensable de prévoir une stratégie de communication adaptée combinant un support et une échéance.

Plan de communication

Le commanditaire et les plus hautes autorités administratives et politiques n'ont souvent pas le temps de lire un rapport d'évaluation en détail. Le mode de communication le plus efficace à ce niveau est une courte synthèse de quelques pages, renvoyant à certaines sections du rapport final pour plus de détails. La communication peut utilement être complétée par une présentation orale par le groupe de pilotage ou son président au cours d'un séminaire ou d'une réunion après l'achèvement du travail.

Pour élargir la communication aux institutions européennes, nationales et régionales, on peut également utiliser un court document de synthèse. Cependant, la communication passe mieux si cette synthèse est transformée en une brochure contenant des exemples concrets de réalisations du programme et montrant comment ces réalisations ont été jugées par l'évaluation. L'information des partenaires sociaux et des destinataires du programme sera réalisée de façon optimale en publiant des documents spéciaux (bulletins, fiches de synthèse, etc.). D'autres documents seront préparés pour l'information du « grand public » (brochures, articles, etc.) et des médias. On peut à cet égard prévoir une conférence de presse et y associer le groupe de pilotage.

L'impact auprès des journalistes est alors d'autant plus fort que les membres du groupe renforcent la légitimité de l'évaluation.

Dans la plupart des cas, les règles de transparence administrative imposent de rendre public le rapport final. Malgré tout, la diffusion publique de ce rapport n'est qu'un moyen parmi d'autres, et pas toujours le plus efficace, pour faire parvenir les conclusions de l'évaluation à ses utilisateurs. Un effort sincère de publication complète et de large diffusion aura cependant l'avantage d'exposer l'évaluation à la critique des experts, susceptible d'enrichir la qualité du débat. En outre, si le commanditaire annonce que le rapport sera publié et largement diffusé, la qualité méthodologique du rapport a toute chance d'être meilleure car l'équipe d'évaluation sera stimulée par cette perspective et l'évaluation sera plus crédible car organisée de façon plus transparente.

En revanche, une diffusion publique large du rapport comporte un risque certain d'autocensure : les conclusions et recommandations n'en seront que plus prudentes. Pour éviter cet inconvénient qui peut se révéler être un véritable handicap, on peut demander à l'équipe d'évaluation de produire une note confidentielle en plus de son rapport.

Une bonne communication aux utilisateurs de l'évaluation suppose par ailleurs de « phaser » le processus de diffusion. Si l'évaluation comporte des enquêtes de terrain et une analyse approfondie de certaines questions, il convient d'organiser des présentations partielles des résultats obtenus sans attendre l'achèvement du rapport final.

Le plan de communication doit surtout être soigneusement synchronisé avec les grandes échéances du programme : dates des principales réunions de gestion, échéances décisionnelles du programme, sortie des rapports publics sur les politiques concernées par le programme...

En réalité, ce n'est pas seulement le plan de communication, mais tout le processus d'évaluation, qui mérite d'être organisé en fonction du calen-

drier des utilisateurs. Cette préoccupation se doit d'être présente dès les tous premiers moments de la commande et s'avère déterminante pour l'utilité de l'évaluation.

CONSIDÉRER TOUTES LES FORMES D'UTILISATION

L'évaluation est fréquemment jugée à l'aune de ses propres critères. On lui demande, bien évidemment, d'avoir une efficacité propre : sa valeur ajoutée est-elle suffisante par rapport aux ressources budgétaires et humaines qui lui sont consacrées ? Pour répondre à ce type de questions, de nombreux travaux de méta-évaluation ont été réalisés et publiés. La plupart conduisent à la conclusion qu'il faut considérer plusieurs types d'utilisation, l'utilisation directe des recommandations de l'évaluation par les décideurs n'étant qu'une forme d'utilisation parmi d'autres. Trois grandes formes d'utilisation se dégagent alors.

Élever le niveau des connaissances

Toute évaluation va en premier lieu permettre à ses utilisateurs de découvrir, parfois d'être surpris, d'apprendre et si possible de comprendre. La phase de conception de l'évaluation aura un grand rôle à jouer à ce niveau puisqu'elle va contribuer à clarifier des objectifs qui étaient peut-être mal exprimés ou seulement implicites dans les documents de programmation, à expliquer les mécanismes d'impacts, à identifier les changements de comportement, à vérifier la réalisation des effets attendus et à mettre en avant les effets inattendus.

L'exercice d'évaluation transforme la manière dont l'utilisateur se représente le programme et ses effets. Cette forme d'utilisation peut être d'ordre conceptuel lorsque les nouvelles connaissances portent sur la théorie explicative des impacts.

Décider des améliorations à apporter

L'équipe d'évaluation et le groupe de pilotage formulent des recommandations aux décideurs. La participation active du groupe de pilotage à cette étape de l'évaluation a l'avantage de donner aux recommandations une dimension plus réaliste et de tenir compte des préoccupations des protagonistes, qui pourront donc par la suite se les approprier plus facilement. Quel que soit le choix effectué, il est important que les recommandations soient nettement séparées des conclusions et que leur statut soit clairement expliqué en répondant aux questions suivantes : la mise en œuvre de cette recommandation a-t-elle une implication financière ? peut-elle intervenir à court terme ? la recommandation fait-elle consensus ? Même s'il n'existe jamais d'obligation de se conformer aux recommandations d'une évaluation, il est intéressant que le commanditaire suive pendant un ou deux ans le devenir de ces recommandations.

Dans le meilleur des cas, il est possible de retrouver la trace des recommandations dans les décisions qui ont été prises à la suite de l'évaluation. Celle-ci constitue alors un instrument d'aide à la décision et peut servir à améliorer le programme en cours de route ou à l'occasion de son renouvellement. Cette utilisation des conclusions de l'évaluation est qualifiée d'« instrumentale ».

Juger les succès et les échecs

Les utilisateurs trouvent dans l'évaluation des arguments pour former ou modifier leur jugement. En effet, l'évaluation va aider à expliciter des critères et à définir des normes de comparaison. Elle va conduire à tirer des conclusions sur le succès ou l'échec de telle ou telle partie du programme, et par conséquent à identifier des bonnes pratiques et des projets exemplaires.

Cette forme d'utilisation est primordiale lorsque l'évaluation sert à rendre compte aux autorités politiques et au grand public. Il s'agit d'une utilisation externe au programme qui alimente le débat sur la justification de ce programme. La

communication s'apparente alors à un compte-rendu et est destinée à permettre à des personnes étrangères au contexte du programme (les pouvoirs publics, les élus, le grand public) de se former une opinion globale sur la valeur intrinsèque de l'action, indépendamment de l'opinion des protagonistes.

5. Quelques conseils pour assurer la réussite d'une évaluation

- Préparer l'évaluation
- Faire une programmation pluriannuelle des évaluations
- Impliquer les décideurs à travers un mandat d'évaluation
- Investir dans la préparation du cahier des charges
- Ouvrir l'évaluation à des partenaires plus nombreux
- Impliquer les gestionnaires pour favoriser l'appropriation
- Ouvrir le groupe de pilotage à des partenaires extérieurs
- Consolider les techniques d'évaluation
- Gérer les cas d'objectifs ambigus ou imbriqués
- Renforcer la fiabilité et la pertinence des données
- Améliorer l'analyse des impacts macroéconomiques
- Développer les évaluations thématiques
- Dégager des conclusions plus opérationnelles
- Considérer l'utilisation de l'évaluation comme une priorité

6. Guide pour la préparation d'un cahier des charges

Cette partie a pour but de donner des indications méthodologiques pour l'élaboration d'un projet d'évaluation. Elles sont issues de l'expérience des évaluations menées dans les administrations et de la collaboration de C3E avec le Conseil scientifique de l'évaluation. Elles doivent être adaptées à chaque situation considérée.

ORIGINE DE L'ÉVALUATION

Le cahier des charges précise dans quel cadre réglementaire l'évaluation prend place, qui a été l'initiateur du projet, et qui prend la responsabilité du « mandat politique » d'évaluation.

DÉLIMITATION ET DESCRIPTION DU CHAMP DE L'ÉVALUATION

Le cahier des charges explicite le champ couvert par l'évaluation, et éventuellement les limites de ce champ. S'agit-il d'évaluer l'ensemble du programme ou seulement certains aspects ? S'agit-il d'évaluer les effets sur l'ensemble du contexte

socio-économique ou sur un groupe social particulier ?

La description du champ couvre au minimum les thèmes suivants :

- Quels sont les objectifs du programme ? De quelle façon ont-ils été définis ? Quels sont les problèmes sociaux qui ont motivé, qui justifient, l'action publique ?
- Quels sont les effets recherchés ou attendus ? Quels sont les groupes cibles ?
- Quelles sont les ressources mises en œuvre ? Selon quelles procédures ?

Si les objectifs sont mal définis ou devenus obsolètes, l'évaluation doit reconstruire des objectifs implicites à partir des différentes logiques qui ont été à l'œuvre. Dans ce cas, l'évaluation sera d'autant plus fructueuse qu'une synthèse préalable des objectifs, même limitée et partielle, sera présentée dans le cahier des charges.

Il convient à ce stade de tenter une « modélisation » de l'action publique à évaluer, autrement dit de décrire la « théorie d'action » officielle. Quels sont les enchaînements de cause à effet que les responsables de la politique en cause avaient

anticipés, fût-ce implicitement, pour préconiser les solutions retenues (par exemple, telle incitation financière induit tel comportement de la part des entreprises, etc.) ?

Le changement social que souhaite promouvoir les pouvoirs publics devra être décrit selon la grille en trois points : ressources mobilisées, réalisations opérationnelles, résultats et impacts produits. On s'efforcera de décomposer ce dernier point sous l'angle des objectifs immédiats de l'action d'une part et, d'autre part, des finalités, c'est-à-dire de la justification ultime, l'idéal que l'on n'atteint jamais directement. Si nécessaire, le cahier des charges précise que l'équipe d'évaluation devra reconstruire la logique du programme tel qu'il a été mis en œuvre sur le terrain.

L'USAGE FUTUR DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Définir les finalités de l'évaluation consiste à clarifier ce que l'initiateur attend de cette évaluation, pourquoi elle lui paraît opportune ou nécessaire. Un travail préalable de réflexion et d'interaction est indispensable car le gestionnaire direct de l'intervention évaluée ne dispose pas toujours du recul nécessaire pour orienter l'évaluation dans la bonne direction. La raison principale pour laquelle l'évaluation est demandée doit être explicitée. Veut-on infléchir la stratégie du programme ? Si oui, pourquoi ? Veut-on modifier les procédures de suivi ou de sélection des projets ? Veut-on réallouer des ressources ?

Dans le même esprit, il est souhaitable que le cahier des charges anticipe les décisions qui sont susceptibles d'être prises à l'issue de l'évaluation. Cette anticipation n'a pas pour objet de dicter les conclusions de l'évaluation ni de restreindre la capacité de l'équipe d'évaluation à remettre en cause les hypothèses posées dans le cahier des charges, mais plutôt de lui permettre de mieux connaître les préoccupations des commanditaires,

pour éviter des malentendus quant à leurs attentes. Les échéances des décisions susceptibles d'être prises à l'issue de l'évaluation seront précisées lorsque ce sera possible.

Pour accroître autant que faire se peut l'utilité future de l'évaluation, il importe de comprendre le contexte dans lequel s'insère le programme. Le projet d'évaluation doit tenir compte de facteurs tels que le degré d'innovation de l'action, les conflits dont elle est le siège, la familiarité des administrations avec la démarche d'évaluation... Les intérêts et stratégies des différentes parties prenantes doivent être recensés avec acuité pour comprendre les «ressorts» de l'action, mais aussi les conditions à réunir pour que l'évaluation soit crédible et ses conclusions acceptées par les acteurs. Les éléments clés sont :

- L'action évaluée s'inscrit-elle dans la continuité ou en rupture vis-à-vis des politiques passées ?
- Quels sont les domaines d'incertitude et ceux pour lesquels les parties prenantes disposent de références communes ?
- Qui sont les «décideurs légitimes» ? Quels sont les opérateurs qui mettent en œuvre l'intervention ?
- Quels sont les publics qui pourraient être bénéficiaires ou lésés par l'intervention ?

Les futurs utilisateurs de l'évaluation doivent également être identifiés précisément. On veillera à préciser la nature des relations entre acteurs (coopération, concurrence, etc.) en distinguant les trois niveaux : responsables politiques, acteurs de la mise en œuvre et publics concernés.

QUESTIONS ÉVALUATIVES ET CRITÈRES DE JUGEMENT

Le cahier des charges pose de façon claire et concise un petit nombre de questions auxquelles

l'équipe d'évaluation devra répondre dans ses conclusions.

Dans la mesure du possible, chaque question évaluative intègre un critère de jugement comme dans les questions suivantes :

- Est-ce que l'action se justifie au regard des besoins ou problèmes sociaux à résoudre ? (pertinence)
- Y a-t-il des conséquences inattendues, positives ou négatives ?
- Pourrait-on produire plus d'effets bénéfiques en adoptant d'autres dispositions de mise en œuvre ? (efficacité)
- Pourrait-on produire plus d'effets bénéfiques avec les mêmes ressources, ou pourrait-on obtenir les mêmes résultats en utilisant moins de ressources ? (efficacité)
- Peut-on trouver une meilleure complémentarité (cohérence), ou peut-on produire plus de synergie au sein du programme et par rapport à des interventions publiques connexes ?

CONNAISSANCES ET DONNÉES DISPONIBLES

Le cahier des charges mentionne quelles sont les sources d'informations existantes, si l'on connaît déjà des systèmes d'explication des impacts ou des références de comparaison. Il précise sous quelle forme se trouvent les connaissances disponibles (données brutes, informations structurées dans une base de données informatique, données déjà analysées). Il précise également qui a la responsabilité de réunir l'information (information mise à la disposition de l'équipe d'évaluation par tel ou tel acteur, information à réunir par l'équipe d'évaluation elle-même).

MÉTHODES

Sans fixer les détails de la méthode à employer, le cahier des charges fournit les informations indispensables pour que les équipes candidates puissent faire des propositions méthodologiques raisonnables. Il précise par exemple :

- Quel est le niveau souhaité pour l'approfondissement de l'analyse d'impact ?
- Quelle est l'importance accordée à la crédibilité des conclusions, à la possibilité de généraliser les résultats, à l'appropriation de ces résultats par les acteurs ?
- Si nécessaire, quels sites ont déjà été choisis pour réaliser des enquêtes ou études de cas et pour quelles raisons ?
- Quels sont les indicateurs les plus importants du point de vue du commanditaire ?

Il convient également de présenter les principales hypothèses d'interprétation utilisables dans l'analyse de causalité :

- Pourquoi telle intervention semble-t-elle être une réussite ou un échec ?
- Quels sont les facteurs d'environnement ou facteurs exogènes (politiques connexes, contextes locaux...) à prendre en compte pour interpréter les effets observables ?

DISPOSITIF D'ÉVALUATION

Il s'agit d'explicitier les rôles respectifs du commanditaire, du groupe de pilotage et de l'équipe d'évaluation. Le cahier des charges précise également la composition du groupe de pilotage et ses modalités de fonctionnement (composition, présidence, animation, secrétariat).

Le cas échéant, le cahier des charges précise s'il est attendu que l'équipe d'évaluation fasse des propositions pour élargir le groupe de pilotage et joue un rôle d'animation des réunions de ce groupe élargi.

CALENDRIER

Le cahier des charges fixe les différentes modalités de restitution des travaux de l'équipe d'évaluation (note intermédiaire sur une question particulière, séminaire, rapport final), ainsi que la date limite de remise de ces documents.

RESSOURCES ALLOUÉES

Une enveloppe budgétaire prévisionnelle est établie par le commanditaire. Le cas échéant, le montant de cette enveloppe est communiqué à toutes les équipes candidates qui seront principalement jugées sur la qualité et la pertinence de leurs propositions méthodologiques. Dans le cas contraire, le cahier des charges comporte des propositions méthodologiques détaillées et la sélection accorde une plus grande importance au prix.

QUALIFICATIONS REQUISES

Le cahier des charges précise les connaissances et l'expérience qui doivent être réunies dans l'équipe d'évaluation. Le cas échéant, il hiérarchise les qualifications par ordre d'importance.

STRUCTURE DE LA PROPOSITION

Pour faciliter la sélection de l'équipe d'évaluation, le cahier des charges impose aux équipes candidates de présenter leur proposition selon une structure type, par exemple :

- Éléments du champ et du contexte de l'évaluation que le candidat considère comme essentiels.
- Rappel des questions posées et interprétation éventuelle de ces questions (reformulation).
- Méthode d'évaluation proposée.
- Calendrier de travail détaillé.
- Composition nominative de l'équipe proposée, modalités de répartition du travail et de coordination au sein de l'équipe, références individuelles des membres de l'équipe.
- Prix.

MANDAT D'ÉVALUATION DE LA CONVENTION TERRITORIALE DE LA COURNEUVE

Ce mandat d'évaluation a été préparé pendant et à la suite des trois séances de formation-action sur l'évaluation des politiques publiques organisées par Profession Banlieue en février et mars 2001 et animées par Fabrice Hénard, de C3E.

Même s'il s'appuie sur des données réelles, ce mandat reste fictif, notamment parce que l'exercice n'a pas impliqué les décideurs politiques engagés dans la convention territoriale de La Courneuve.

1. LE CONTEXTE : LES CARACTÉRISTIQUES DE LA VILLE DE LA COURNEUVE

Le recensement de 1999

En 1999, la commune de La Courneuve comptait 35 301 habitants (RGP 1999). Ainsi, depuis le recensement de 1990, à l'inverse de la plupart des communes voisines, l'évolution de la population est toujours en légère hausse (+ 1 171 habitants). Cette évolution est liée à une réduction du déficit migratoire, qui reste cependant encore important (- 3 532 personnes), et au renforcement du solde naturel très positif (+ 4 703 personnes).

Depuis 1990, la taille moyenne des ménages courneuviens est restée de 2,8 (2,6 dans le département, 2,4 dans la région), ce qui indique la présence de grandes familles avec enfants en nombre et ce qui marque la difficulté particulière du relogement des familles concernées par les démolitions. Le maintien du nombre des ménages s'appuie en plus forte proportion sur les petits ménages, mais l'accueil des familles nombreuses reste important.

Les indicateurs sociaux

Le nombre d'allocataires de la CAF en 1997 était de 7 627 (7 411 en 1995), équivalent à une population couverte de 22 094 personnes (allocataires, conjoints, enfants et autres personnes à charge), soit un taux de couverture par la CAF de 64,7 % de la population totale (50,3 % en Seine-Saint-Denis). La typologie et l'évolution des allocataires mettent en avant :

- une augmentation du nombre de familles monoparentales, passant de 1 253 en 1995 à 1 355 en 1997 ;
- une tendance similaire pour les bénéficiaires des minima sociaux (RMI, allocation aux adultes handicapés et API) puisque le nombre de ces bénéficiaires est passé de 1 912 en 1995 à 2 194 en 1997.

Concernant plus spécifiquement le RMI, il existait 1 629 allocataires fin 1997 contre 1 479 un an auparavant, soit une progression de 10,36 %.

En juin 2000, le nombre de RMIstes s'établit à 1 690. Toutefois, on observe pour la première fois depuis 1996 une légère baisse du nombre de RMIstes, plus marquée à La Courneuve que dans le reste du département : – 3,51 % de juin 1999 à juin 2000 (– 0,24 % pour le département) et – 5 % de décembre 1999 à juin 2000 (– 2,21 % pour le département).

Les indicateurs scolaires

Le territoire de La Courneuve compte onze écoles maternelles et douze écoles primaires – représentant plus de 4 000 élèves –, quatre collèges et trois lycées (dont deux lycées professionnels).

Les indicateurs scolaires liés aux évaluations nationales – en CE 2 et en 6^e en français et en mathématiques – mettent en avant les difficultés de la population scolaire de La Courneuve qui se trouve en moyenne 10 points en dessous du pourcentage national de réussite à ces évaluations, avec des niveaux inférieurs de 15 points en zone d'éducation prioritaire.

Les indicateurs d'emploi

En 1999, la population active représentait 44 % de la population totale de la commune, soit une baisse de 5 points par rapport à 1982 (49 %). Cette baisse sensible de la population active s'explique par le vieillissement de la population courneuvienne, les nombreux jeunes qui prolongent leurs études et la mise en œuvre des divers dispositifs de départ à la retraite. Si le nombre d'actifs a baissé, celui des actifs ayant un emploi a diminué beaucoup plus fortement encore. Ceci a pour corollaire l'augmentation très sensible des actifs au chômage. Le nombre de chômeurs est passé de 2 179 en 1982 à 3 830 en 1999, soit une augmentation de 25 %. En 1999, le taux de chômage des Courneuviens s'élève à 24 %, ce qui est très important et largement supérieur au taux départemental (presque 14 % en 1999 sur la Seine-Saint-Denis).

Toutefois, les chiffres de l'ANPE du 30 septembre 2000 mettent en évidence une baisse relative du pourcentage de chômeurs, avec un taux de près de 20 %. Concernant plus précisément la situation du chômage dans le Grand Ensemble, une étude effectuée en 1996 a mis en évidence que :

- la population au chômage est plus jeune que sur l'ensemble de la ville : 38,5 % des inscrits avaient moins de 29 ans ;
- le niveau de formation est plus bas : 50,6 % étaient sortis du système scolaire avant la troisième ;
- le niveau de qualification est faible : manœuvres et OS représentaient 18 % des demandeurs d'emploi ;
- la part des chômeurs n'ayant jamais travaillé est importante : 18,3 % des chômeurs ;
- les chômeurs inscrits depuis plus d'un an sont très représentés : 44,7 % des inscrits.

Les indicateurs économiques

La ville de La Courneuve est confrontée depuis plus de deux décennies à une désindustrialisation continue : diminution des grandes unités de production, tertiarisation du tissu économique... Pour faire face à ces mutations, la ville dispose d'un certain nombre d'atouts : positionnement géographique, programmation de nouveaux transports en commun, émergence d'une coopération intercommunale structurée autour de la Plaine de France entre Paris et la zone aéroportuaire de Roissy... À la fin 1999, La Courneuve compte (source GARP) 10 630 emplois et 782 établissements. 88 % des établissements possèdent moins de 20 salariés et leur taille moyenne est de 14 personnes. L'industrie reste le premier secteur d'activité courneuvien avec 33 % des emplois (contre 15 % en moyenne en Ile-de-France), devant le commerce (26 %), les services (20 %) et les transports (13 %). Le tissu économique courneuvien se définit par quatre caractéristiques essentielles :

- des grosses unités appartenant à des groupes industriels aux évolutions divergentes, certaines « résistantes » (Eurocopter), certaines contestées (Alstom, Pampryl), d'autres renaissantes (le site Babcock) ou ayant accompli leur mutation (KDI, Norton) ;
- des PME-PMI bien positionnées sur leur marché (Organotechnie, Lortex, ICL, ou dans le textile Morgan ou Sonia Rykiel), mais encore en nombre trop limité ;
- une filière logistique principalement localisée dans le « lotissement industriel », à travers trois types d'unités : l'entreposage et la distribution, le transport et la messagerie, le négoce et l'intermédiation dans la chaîne de distribution ;
- l'émergence de nouvelles fonctions et métiers liés à l'informatique ou à la « nouvelle économie ».

Un schéma de développement économique et d'aménagement sur la ville de La Courneuve est en cours d'élaboration. En offrant une vision plus globale, il devrait permettre, à plus long terme, d'envisager le développement de zones d'activités, ainsi que de prévoir les outils de politique foncière à mettre en place.

Les indicateurs de logement

Préalablement, il importe de rappeler que la volonté de réduire la vacance du patrimoine de l'OPHLM de La Courneuve – qui constituait l'une des conditions du protocole de redressement financier signé en 1991 – s'est traduite par des attributions à des familles avec de nombreux enfants et connaissant des difficultés sociales. Par ailleurs, les emménagés récents dans le parc privé sont des familles avec des revenus faibles, et présentent des caractéristiques socio-économiques similaires à celles des occupants du parc locatif social. La Courneuve totalise 13 930 logements, dont 88 % de résidences principales et 2,3 % de logements occasionnels ou résidences secondaires. Le parc est relativement ancien, avec 22 % de logements construits avant 1949. Plus de la moitié des logements ont été construits après la seconde guerre mondiale, entre 1949 et 1974, correspondant à la constitution des grands ensembles de logements sociaux.

Malgré les démolitions et les réhabilitations, le nombre (1 382) et le taux (9,7 %) des logements vacants sont élevés et peuvent partiellement s'expliquer par la préparation de la destruction de la barre Renoir au moment du recensement. Ce taux de vacance est l'un des plus forts parmi toutes les communes du secteur. En 1999, seulement 3 % des résidences principales ne bénéficient pas de toutes les normes en matière de confort, ce qui marque une amélioration continue de cet indicateur. De 1990 à 1999, le parc immobilier s'est accru de 623 logements répartis dans les différents quartiers de la ville.

Le parc immobilier de La Courneuve est très majoritairement composé de logements collectifs (86,4 % des résidences principales). Ce fait s'explique notamment par la présence de nombreux ensembles de logements sociaux, et en particulier le Grand Ensemble, qui abrite environ 40 % de la population courneuvienne. La majorité des logements en immeubles collectifs a été réhabilitée et, à l'issue du contrat de plan État-région, la quasi-totalité du parc aura bénéficié de travaux.

Plus des deux tiers des résidences principales sont des logements locatifs (près de 70 %). Cette tendance tient à la part prépondérante des logements sociaux dans le parc immobilier, ainsi qu'au niveau socio-économique relativement modeste de la population courneuvienne qui ne peut pas toujours accéder à la propriété. Le parc immobilier est principalement composé de logements de taille moyenne : 80 % des résidences principales sont des F2, F3 et F4.

L'élaboration et la signature d'un programme local de l'habitat en 1999 a permis d'entreprendre à La Courneuve une action diversifiée en matière d'habitat :

- d'une part, en matière de réhabilitation, d'entretien et d'amélioration de la gestion des logements. C'est dans ce cadre qu'une première opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) a été mise en place sur le secteur de la gare et du boulevard Pasteur. Une deuxième OPAH est à l'étude sur le secteur des Quatre routes ;
- d'autre part, en matière de mixité sociale. Ainsi, la création d'une charte communale des attributions a permis de retenir des orientations précises concernant les modalités d'attribution des logements sociaux à La Courneuve ;
- enfin, en matière de partenariat à travers la mise en place et l'animation d'une conférence communale du logement.

Les caractéristiques singulières du Grand Ensemble

Un élément caractéristique de La Courneuve est le poids du Grand Ensemble sur le territoire communal : poids en termes de population puisque 40 % des Courneuviens y vivent, mais également importance du patrimoine de logements puisque le Grand Ensemble représente 34 % du parc de logements de la ville et près de 60 % du patrimoine social de la commune.

Avec environ 12 000 habitants, la population du Grand Ensemble a sensiblement diminué. La population se caractérise par une sur-représentation des familles nombreuses : un ménage sur cinq est un couple avec trois enfants ou plus, soit deux fois plus que le quartier moyen de référence et trois fois plus que dans la région. Simultanément, les personnes seules y représentent la proportion la plus élevée des ménages. L'importance

des familles monoparentales est un facteur important et leur part dans l'ensemble des ménages y est deux fois plus importante que dans la région. L'importance des jeunes et en particulier des enfants est aussi une donnée caractéristique du Grand Ensemble : les moins de 25 ans y représentent la moitié de la population contre un tiers à l'échelle de l'Île-de-France. À l'inverse, les personnes de plus de 60 ans forment un peu moins de 10 % de la population contre 16 % dans la région.

2. LA CONVENTION TERRITORIALE

Le territoire de La Courneuve fait depuis longtemps l'objet d'interventions publiques fortes, en particulier dans le cadre de la politique de la ville. Après les procédures Habitat et vie sociale (HVS) et celles de développement social des quartiers, sont venus les contrats de ville du XI^e Plan.

Puis, dans une perspective d'élaboration d'une stratégie d'intervention municipale pour la période 2000 – 2006, la ville de La Courneuve a réalisé au début de l'année 2000 le bilan des actions menées dans le cadre de la politique de la ville entre 1994 et 1999, et a complété ce bilan par un travail de programmation.

Ce travail a été conçu à partir des propositions d'actions et d'opérations émanant des différents services publics et des associations, mais aussi des comités de voisinage, des ateliers « La Courneuve 2010 »¹, et des réunions entre habitants et services publics.

Le résultat de cette démarche a été à la base des propositions formulées par la ville de La Courneuve lors de l'élaboration des différents contrats qui définissent les objectifs et le contenu de la politique de la ville au cours du XII^e Plan :

- la convention-cadre politique de la ville sur le territoire de Plaine Commune, Stains, La Courneuve,
- la convention-cadre du Grand projet de ville Aubervilliers – La Courneuve – Saint-Denis,
- le Protocole pour la politique de la ville en Seine-Saint-Denis 2000-2006 entre l'État et le Département de la Seine-Saint-Denis ainsi que la CCIP 93, la Chambre de métiers de Seine-Saint-Denis, le FAS, la CAF, la SNCF, la RATP, La Poste.

La convention territoriale de La Courneuve (issue de la convention-cadre Plaine Commune, Stains, La Courneuve), document de référence pour la politique de la ville à La Courneuve, constitue ainsi le prolongement à l'échelon communal du travail mené depuis deux ans. Elle propose, à partir des différents documents contractuels (dont le contrat local de sécurité et le programme local de l'habitat) et de l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville, ainsi que des objectifs propres à la municipalité de La Courneuve, une stratégie d'intervention en matière de politique de la ville à l'échelle du territoire communal.

Cinq axes la définissent :

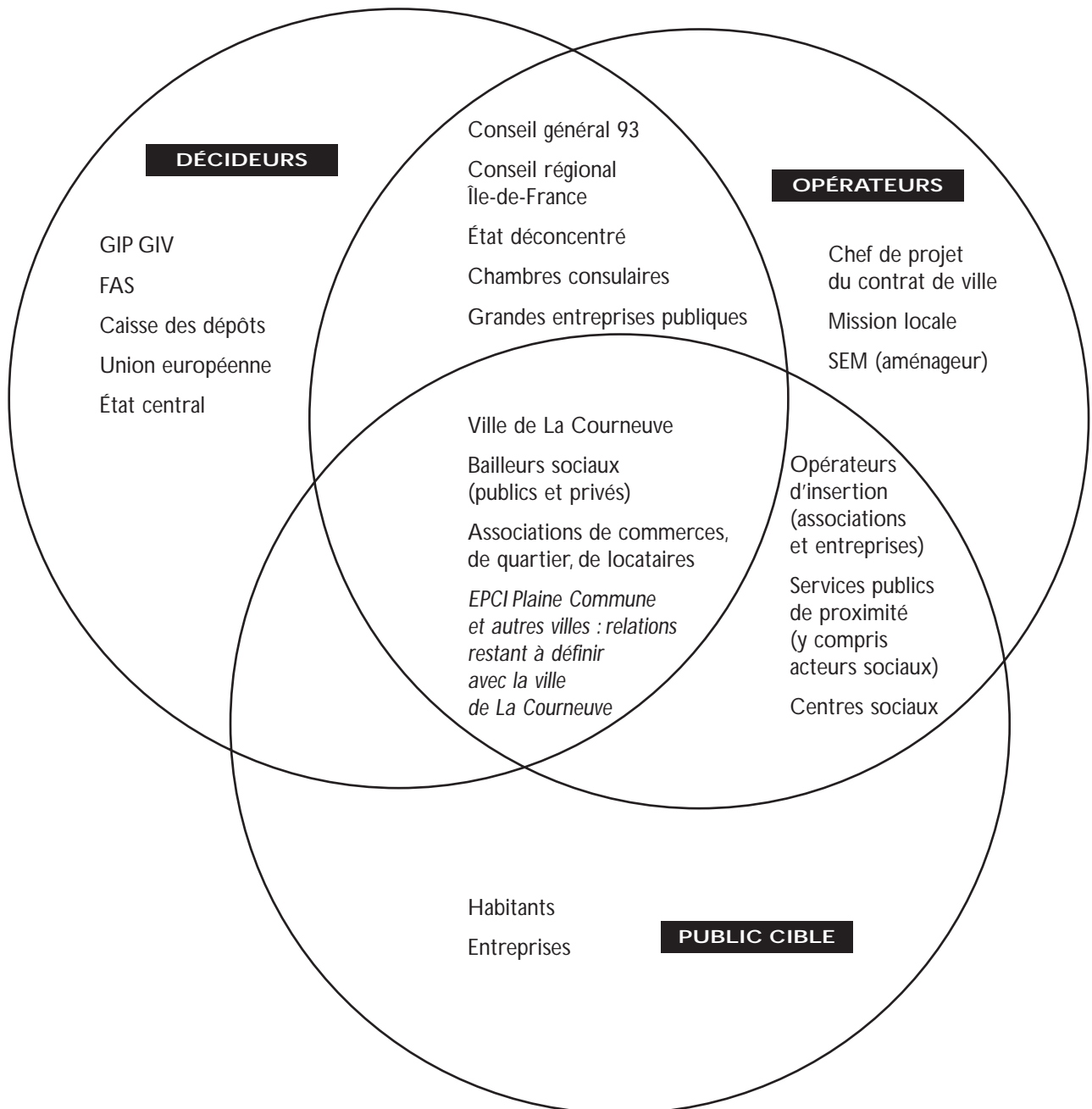
- Favoriser la réussite scolaire,
- Favoriser l'accès à l'emploi,
- Rompre les processus d'exclusion et favoriser l'intégration,
- Conforter une vie sociale et urbaine de qualité,
- Poursuivre le projet urbain (axe particulièrement attaché au Grand projet de ville).

1. À l'été 1999, des ateliers de réflexion ont été mis en place sur cinq thèmes : emploi et développement économique ; démocratie, vie culturelle, sportive et associative ; action sociale, santé et lutte contre les exclusions ; urbanisme, transports et environnement ; école et formation. Un carrefour jeunesse a également été organisé. Ces six instances, impliquant au total plus de 350 Courneuviens, ont travaillé pendant six mois à recenser les problèmes, à y trouver des réponses et à imaginer leur ville à l'horizon 2010. En décembre 1999, les « Rencontres La Courneuve 2010 » ont clôturé ces travaux en présentant les quelques 200 propositions élaborées par les ateliers et le carrefour jeunesse.

3. SOCIOGRAMME DES ACTEURS

Afin de préciser la répartition des rôles entre les différents acteurs du programme, il est possible de dresser un « sociogramme » présentant les décideurs politiques et financiers, les opérateurs et les bénéficiaires directs et indirects de l'intervention.

À partir de la présentation de la convention territoriale de La Courneuve, le débat entre les participants aux Intercalaires de Profession Banlieue a abouti à la construction du sociogramme suivant.



Généralement, le sociogramme ne figure pas dans le mandat d'évaluation. Cependant, il peut parfois apporter une valeur ajoutée à la compréhension du système d'acteurs.

4. INSTANCES D'ÉVALUATION

Le comité de pilotage

Le rôle du comité de pilotage comprend notamment la rédaction du cahier des charges, la sélection de l'équipe d'évaluation et la validation de son rapport.

Composition :

- mairie de La Courneuve
- sous-préfecture d'arrondissement
- exécutif du Conseil général de Seine-Saint-Denis
- exécutif du Conseil régional d'Île-de-France
- un représentant des bailleurs privés
- un représentant des bailleurs publics
- deux associations de quartier
- un représentant des services publics de proximité
- experts (Profession Banlieue ?)
- un ou deux habitant(s)

En outre, le chef de projet du contrat de ville assiste au comité de pilotage. Il en assure le secrétariat et l'animation.

Remarques :

Les habitants peuvent par exemple être tirés au sort, comme cela a pu être expérimenté à Strasbourg.

Sans vouloir prétendre à une quelconque représentativité, l'implication d'habitants et d'associations présente souvent l'intérêt de favoriser la mise en œuvre d'une pédagogie de l'action publique.

Le groupe technique

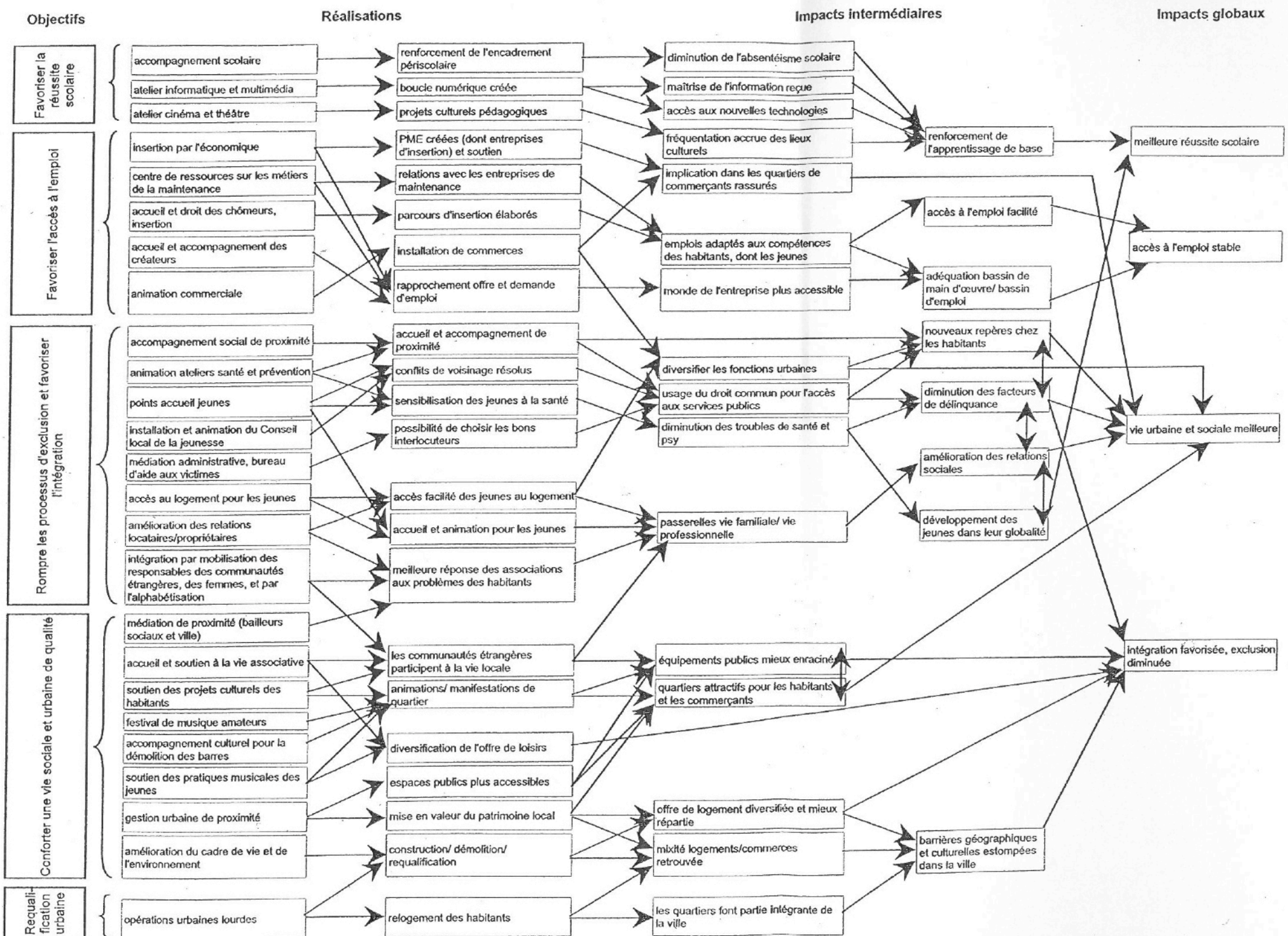
Le groupe technique est un lieu de débat. Il vient en appui au comité de pilotage dont il prépare les décisions.

Composition :

- services de la sous-préfecture
- services du Conseil général de Seine-Saint-Denis
- services du Conseil régional d'Île-de-France
- un représentant des bailleurs privés
- un représentant des bailleurs publics
- un représentant des services publics de proximité (dont les centres sociaux)
- le chef de projet du contrat de ville

5. DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACTS

Le diagramme logique d'impacts consiste à retracer, et à clarifier, la logique d'intervention. Cet outil permet d'identifier et de hiérarchiser les objectifs, tout en mettant en évidence, de façon schématique, les étapes de causalité depuis les réalisations du programme jusqu'aux impacts globaux attendus.



6. QUESTIONS ÉVALUATIVES ET PRIORITAIRES

À partir des priorités dégagées avec le diagramme logique d'impacts², un certain nombre de thèmes ont été jugés comme particulièrement intéressants à évaluer, et en particulier les quatre impacts globaux « réussite scolaire », « accès à l'emploi stable », « vie urbaine et sociale meilleure » et « intégration favorisée, exclusion diminuée ».

Le futur cahier des charges devra donc déterminer, à partir de ces thèmes, une sélection des quelques questions évaluatives considérées comme prioritaires.

Exemple de thème prioritaire à évaluer : **Favoriser la réussite scolaire**

Sélection de questions prioritaires :

Question d'efficacité

L'amélioration de la fréquentation des lieux culturels a-t-elle permis de diminuer l'échec scolaire ?

Question de pertinence

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le cadre des activités périscolaires profite-t-il bien aux publics en situation d'échec scolaire ?

Question d'efficience

Les moyens alloués à l'encadrement périscolaire ont-ils été suffisants pour diminuer durablement l'échec scolaire ?

La grille d'évaluabilité a permis de conclure que les trois questions pouvaient être évaluables sans poser de difficultés majeures. Le comité de pilotage chargé de rédiger le cahier des charges devra toutefois tenir compte des éléments suivants :

1^{re} question

Cette question devrait être informée en 2003, à la moitié du déroulement de la convention territoriale.

Les informations nécessaires seront produites par l'Éducation nationale, les établissements scolaires, la ville de La Courneuve.

Il faudra que le comité de pilotage trouve un accord sur la définition du critère d'**échec scolaire**.

2^e question

Cette question sera plutôt étudiée en 2003. Elle comporte quelques risques pour les associations opératrices et bénéficiaires des aides de la convention territoriale (en matière d'accompagnement scolaire et d'animation), qui peuvent se sentir jugées par l'évaluation.

Les animateurs connaissant bien les enfants et leur parcours, il est possible de faire un suivi quasi-personnalisé et d'estimer les effets dans le temps.

3^e question

Cette question devrait être plutôt étudiée en 2006.

Sachant que chaque partie contribue financièrement ou techniquement (État, associations, ville, autres collectivités locales, établissements publics, etc.), il n'y a pas *a priori* trop de risques de blocages politiques.

L'utilisation future de la réponse à cette question devra être posée.

2. Cf. page précédente.

Quelques exemples de questions évaluatives

1. L'implication des bailleurs sociaux dans la convention territoriale de La Courneuve était-elle en adéquation avec leurs orientations départementales ?
 2. La lutte contre la toxicomanie se justifie-t-elle sachant que l'État déploie un effort particulier dans ce domaine en Seine-Saint-Denis ?
 3. Les moyens mobilisés pour la démolition des barres auraient-ils pu être investis sur des mesures plus diffuses mais aux effets plus importants ?
 4. L'accompagnement scolaire a-t-il permis aux enfants des différents quartiers de s'insérer dans un parcours d'éducation quand ils en étaient exclus ?
 5. Les problèmes de violence que rencontrent les établissements scolaires doivent-ils faire l'objet d'un axe d'intervention particulier lors de la prochaine convention territoriale ?
 6. La démolition des barres d'immeubles a-t-elle permis d'ouvrir des quartiers enclavés ?
 7. La non-disparition de phénomènes d'insalubrité dans les barres d'immeuble, cinq ans après la mise en œuvre de la convention territoriale, doit-elle conduire à gérer différemment le problème du logement ?
 8. Le développement des animations socioculturelles a-t-il favorisé un renforcement du lien social dans les différents quartiers ?
 9. Les phénomènes de violence urbaine ont-ils pu être expliqués et traités de manière satisfaisante ?
 10. Le développement des NTIC dans les écoles de quartier a-t-il été accompagné par un effort soutenu en matière d'équipement des établissements socio-éducatifs ? (*question de cohérence*)
 11. L'installation du Conseil local de la jeunesse (CLJ) a-t-elle généré des demandes particulières de la part des jeunes ?
 12. Les mesures d'alphabétisation mises en œuvre pouvaient-elles renforcer l'intégration des populations immigrées ?
 13. L'action des associations a-t-elle renforcé l'impact de la politique de lutte contre l'exclusion que la ville de La Courneuve a engagée ?
 14. L'équipe politique de la ville devait-elle être renforcée pour accroître la lisibilité de l'action publique auprès des bénéficiaires de la convention territoriale ?
 15. Une meilleure articulation avec le GPV aurait-elle pu favoriser la cohérence des actions menées sur La Courneuve en faveur des différents quartiers ?
 16. La ville de La Courneuve a-t-elle pu améliorer son environnement économique ?
 17. La reconduction des activités de vacances chaque année a-t-elle permis de rapprocher les jeunes des services publics de proximité ? (*question de durabilité*)
 18. L'arrivée de nouvelles activités économiques a-t-elle amélioré l'animation de la cité ?
-

7. GRILLE D'ÉVALUABILITÉ

La grille d'évaluabilité sert à apprécier, *a priori*, si l'équipe d'évaluation pourra trouver tous les éléments nécessaires à la construction de réponses crédibles aux questions évaluatives retenues. Il s'agit donc d'estimer les éventuels blocages et, si ceux-ci sont prévisibles, d'éviter de lancer une évaluation qui a toutes les chances de ne pas aboutir.

Critères d'appréciation de la question	Commentaires	Note (de 1 à 5)
Opportunité politique (parties prenantes)		
Décisions à venir (est-ce le bon moment pour poser cette question ?)		
Facteurs contextuels (une telle question comporte-t-elle des risques ? pour qui ?)		
Probabilité d'utilisation de la question (qui, dans le comité de pilotage, utilisera les réponses à cette question, et dans quel but ?)		
Possibilité de réponse (l'état des connaissances permet-il de répondre à cette question ? Faudra-t-il rechercher l'information ?)		
Appréciation générale		

8. QUESTIONS ÉVALUATIVES PRIORITAIRES ET INDICATEURS

Plusieurs questions évaluatives ont été jugées comme devant figurer dans le futur cahier des charges. Elles ont donné lieu à une définition précise des critères à partir desquels elles pouvaient être jugées. Seuls les indicateurs explicites et faisant l'objet d'un consensus au sein du comité de pilotage doivent être mentionnés dans le cahier des charges.

Question évaluative	Critère d'évaluation	Norme	Indicateurs	Unité d'observation	Unité de mesure	Sources	Décomposition *
Le soutien scolaire a-t-il permis de diminuer le nombre d'enfants en échec scolaire ?	<ul style="list-style-type: none"> Recul du retard scolaire Évolution de l'absentéisme Dépistage des troubles psychosensoriels Diminution de la violence scolaire 	Atteindre la moyenne départementale	<ul style="list-style-type: none"> Taux de réussite aux tests de passage en 6^e Absentéisme scolaire Taux de dépistage social et médical réalisé (100 % d'une classe d'âge) Taux de scolarisation/ population des classes d'âge concernées Taux d'exclusion des établissements (conseil de discipline) 	<ul style="list-style-type: none"> Écoles maternelles, primaires et collèges publics de la ville Circonscriptions académiques scolaires 	Population scolaire : nombre d'élèves/ nombre d'enfants de 3 à 16 ans	<ul style="list-style-type: none"> PMI, service municipal de l'enfance, Education nationale (inspection académique, établissement), Observatoire de la violence en milieu scolaire, contrat local de sécurité, centre médico-psychologique, centre municipal de santé, Protection judiciaire de la jeunesse, services sociaux du Conseil général, Aide sociale à l'enfance (ASE), associations de soutien scolaire 	Par établissement, selon la carte scolaire
Les mesures liées à l'emploi et à l'insertion ont-elles permis d'offrir aux habitants un accès local au marché du travail ?	Augmentation de la mobilisation des demandeurs d'emploi des quartiers	Atteinte de la moyenne par rapport aux villes environnantes couvertes par la mission locale intercommunale	Nombre d'habitants qui se sont engagés dans un projet professionnel	Demandeurs d'emploi des quartiers	Type de projet engagé : - participation plus de X fois à des stages professionnalisants - nombre d'entretiens avec des conseillers de la mission locale - participation à des ateliers de recherche d'emploi - démarches de candidature à un emploi	<ul style="list-style-type: none"> Mission locale, ANPE, centres de formations linguistiques, associations, service jeunesse de la ville, clubs de prévention 	Total des demandeurs d'emploi des quartiers (pondération par la situation du demandeur d'emploi à l'entrée dans le dispositif : jeunes/non jeunes; chômeurs de longue durée/ autres)
Les habitants des quartiers sont-ils devenus des acteurs de la vie sociale ?	Rechercher un critère évoquant la solidarité entre les habitants; pas trop d'événementiel (ex : la participation aux fêtes qui ne reflète pas les solidarités quotidiennes entre les habitants) [voir abstention aux votes ?]	Évolution en fonction des cinq dernières années	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'abstention aux votes Part des immigrés dans les conseils d'administration des associations 	Les différents quartiers	%	Opérateurs (municipaux, associations, comités de quartier, groupes d'habitants)	
Les mesures visant à conforter la vie sociale et urbaine ont-elles permis un mieux-être général	Que les habitants se sentent plus en sécurité dans leurs quartiers NB : critère un peu limitatif par rapport à la question évaluative. Mais la sécurité est souvent un préalable à une amélioration de la vie sociale	Voir avec les bailleurs	<ul style="list-style-type: none"> Évolution des dépenses liées à l'entretien des bâtiments Évolution du nombre d'incivilités 	Le parc social, les bâtiments publics, sur tous les quartiers de la ville	Coût d'entretien des bâtiments et nombre de plaintes, d'interpellations, d'interventions	<ul style="list-style-type: none"> Gardien d'immeubles et bailleurs, services techniques de la ville, médiateurs, police de proximité, police municipale (plaintes, mains courantes) 	<ul style="list-style-type: none"> Tous les petits délits qui ne relèvent pas du pénal Toutes les dégradations qui ne relèvent pas de l'entretien courant ou des grosses réparations

* La décomposition est une mesure facultative. Elle permet de prévoir le découpage de l'unité d'observation en entités plus petites. On aura ainsi une information plus fine selon les groupes de population, selon les territoires, etc.

Indicateurs de réalisation, de résultat, d'impact et de contexte

Quelques exemples

Indicateur	Réalisation	Résultat	Impact	Contexte
1. Nombre de nouveaux bâtiments commerciaux installés dans les différents quartiers	.X			
2. Surface de locaux commerciaux réhabilités		.X		
3. Chiffre d'affaire des commerçants de la ville				.X
4. Chiffre d'affaire des commerçants nouvellement installés dans les différents quartiers			.X	
5. Nombre d'emplois créés dans les entreprises/commerces des différents quartiers			.X	
6. Nombre de PME ou de commerces créés dans ces mêmes quartiers			.X	
7. Taux de survie des entreprises/commerces créés après deux ans			.X	
8. Évolution du taux d'occupation des locaux commerciaux depuis 10 ans dans les différents quartiers				.X
9. Nombre de demandes de permis de construire déposées				.X
10. Surface de façades d'immeubles réhabilitées/surface de façades d'immeubles totale	.X			
11. Taux de scolarisation des enfants et adolescents du quartier				.X
12. Nombre d'animateurs associatifs ayant suivi un stage qualifié en NTIC s'estimant capables de développer l'usage des NTIC parmi les jeunes		.X		
13. Nombre de postes micro-informatiques/nombre de jeunes de moins de 18 ans potentiellement utilisateurs				.X
14. Proportion d'élèves de primaire s'exprimant spontanément (par la parole ou le dessin) sur des thèmes culturels ou sociétaux liés à des manifestations ou des échanges culturels de quartier.			.X	
15. Nombre de familles reçues par les associations courneuviennes d'accompagnement social	.X			
16. Nombre de petits délits dans l'année sur le département				.X
17. Nombre de jeunes partis en vacances grâce aux aides « Vacances » de la convention territoriale	.X			
18. Part des populations immigrées présentes dans les conseils d'administration des associations locales			.X	
19. Nbre de manifestations musicales impliquant des jeunes habitant les différents quartiers		.X		
20. Taux de satisfaction des intervenants « Jeunes » qui ont suivi les sessions de qualification qui leur sont proposées		.X		
21. Nombre de projets aidés par la convention territoriale initiés par des jeunes qui auront fréquenté le Conseil local de la jeunesse		.X		
22. Taux d'évolution de l'insécurité ressentie par les habitants des différents quartiers			.X	
23. Nombre de personnes reçues au Bureau d'aide aux victimes	.X			
24. Taux d'analphabétisation des habitants de La Courneuve				.X
25. Nombre de jeunes nouvellement inscrits dans une association culturelle ou sportive qui restent inscrits au moins un an			.X	
26. Taux d'évolution du nombre de séropositifs reçus par les associations et instances spécialisées implantées dans les quartiers.		.X		
27. Nombre de jeunes spécifiquement aidés pour se loger et restant plus de 6 mois dans leur logement			.X	
28. Nombre de personnes accueillies dans les associations locales qui estiment avoir été aidées dans leur parcours d'insertion		.X		
29. Taux d'équipement informatique des établissements scolaires (la ville et l'Éducation nationale ont signé une convention pour équiper les écoles en matériel informatique)	.X			
30. Nombre d'avis positifs émis par les professeurs de collège quant à la fréquence des débats et des échanges constructifs entre jeunes au sein d'une même classe			.X	

9. CALENDRIER DE L'ÉVALUATION

Il est possible de :

- mettre en place dès 2001 des indicateurs de suivi et de réalisation permettant le pilotage de la convention et son réajustement éventuel à l'échéance de 2003,
- lancer une évaluation en 2003,
- mener une évaluation plus lourde en 2006.

10. CHAMP DE L'ÉVALUATION

Temporel

- En 2003 : évaluer les actions reconduites dans la convention territoriale 2000-2006 qui étaient initiées dans le précédent contrat de ville, ainsi que les actions nouvelles (par exemple : la pertinence des adultes-relais).
- En 2006 : évaluer le projet urbain (évaluation des résultats de la dynamique de requalification et évaluation de la pertinence) et évaluer l'impact des actions nouvelles.

Géographique

- Niveau d'agglomération pour l'évaluation de l'image et de l'attractivité du territoire,
- Niveau ville pour les actions de la convention territoriale,
- Niveau quartiers pour quelques zooms d'évaluation,
- Niveau bassin d'emploi pour les mesures liées spécifiquement à l'emploi.

Sectoriel

- Place des habitants dans le processus de décision publique,
- Partenariat.

Institutionnel

- Évaluation de la cohérence des dispositifs publics inclus dans la convention territoriale et de la persistance de cette cohérence.

**PLAN DE COMMUNICATION POUR L'ÉVALUATION
DE LA CONVENTION TERRITORIALE EN 2006**

	Entretien /réunion	Rapport provisoire	Rapport non public	Résumé	Séminaire	Brochure, article	Conférence de presse
Membres du comité de pilotage	.X		.X	.X	.X		
Membres du comité technique	.X	.X	.X	.X			
Chef de projet du contrat de ville	.X	.X	.X	.X			
Élus de La Courneuve			.X	.X			
Opérateurs directs de la convention territoriale				.X	.X		.X
État			.X	.X			
Conseil général			.X	.X			
Conseil régional				.X			.X
Autres financeurs de la convention territoriale				.X			
Associations locales					.X		.X
Bailleurs sociaux				.X			.X
Habitants des quartiers prioritaires						.X	.X
Habitants de La Courneuve						.X	
Autres acteurs de la ville				.X			

BIBLIOGRAPHIE

Quelques documents disponibles à Profession Banlieue

- BACHMANN Christian, *Envol de technocrates ou recours démocratique : l'évaluation des politiques publiques*, article non publié [1996].
- BELORGEY Jean-Michel, *Évaluer les politiques de la ville*, Paris, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993.
- BONETTI Michel, CONAN Michel, ALLEN Barbara, *Développement social urbain : stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991 (Objectif ville).
- BRAVO Jacques, KIRSZBAUM Thomas, *Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France : rapport final*, Paris, Préfecture d'Ile-de-France, Conseil Régional d'Ile-de-France, 1999 (plusieurs dossiers thématiques : *Politique de la ville et politique de l'habitat*, *Adaptation des services publics « Santé »*, *Adaptation des services publics « La Poste »*, *Adaptation des services publics « police »*, *Adaptation des services publics « école »*).
- Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006.*
- Circulaire du 13 novembre 2000 relative à l'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006.*
- COLIN Bruno, « Action culturelle dans les quartiers : enjeux, méthodes », *Culture & proximité*, numéro hors-série, 1998.
- DUBEDOUT Hubert, *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier Ministre*, Paris, Premier ministre, 1982.
- EPSTEIN Renaud, « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et Prévisions*, n° 62, 2000.
- ERPELDING Ève, *L'évaluation de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis*, Paris, Université Paris-Dauphine, 1997.
- « Évaluation de la politique de la ville », *Territoires*, n° 346, février-mars 1994.
- L'Évaluation des contrats de ville : dossier-ressources*, Plaine Saint-Denis, Délégation interministérielle à la Ville, 1995.
- Évaluation et politique de la ville : contributions du centre de ressources de la Seine-Saint-Denis*, Saint-Denis, Profession Banlieue, 1994 (Les Rencontres de Profession Banlieue).
- « L'évaluation de la politique de la ville », *Les Cahiers du CR•DSU*, n° 8, 1995.
- GAULT Michel, GOLMICHE Colette, *L'évaluation des politiques publiques urbaines : dossier documentaire*, La Défense, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, 2000.
- GAULEJAC Vincent (de), BONETTI Michel, FRAISSE Jean, *L'ingénierie sociale*, Paris, Syros, 1995.
- JAILLET Marie-Christine, ROMAN Joël, Philippe ESTÈBE, BEHAR Daniel, *Évaluation de la politique de la ville, Volume II : les enjeux de l'action*, DIV, Plan Urbain, Caisse des Dépôts et Consignations, 1993.
- KIRSZBAUM Thomas, *Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville : essai de synthèse des évaluations produites dans le cadre du XF Plan*, Paris, Centre d'étude, de documentation et d'observation sur les villes, 1998.
- LAOT Françoise, ROUAH Michel, *Piloter le développement social : guide d'évaluation dynamique et participative*, Paris, L'Harmattan, 1994.

PRÉFECTURE DE RÉGION ÎLE-DE-FRANCE, PRÉFECTURE DE SEINE-SAINT-DENIS, *Évaluation départementale des contrats de ville (note de synthèse, compte-rendu synthétique des ateliers, la base de données transversale)*, Paris, TETRA, 1999.

SECHET Patrice, BONETTI Michel, GUIGOU Brigitte, ALLEN Barbara, BORDET Joëlle, *L'évaluation et son double : conceptions de l'action publique, statut des connaissances, conduites de l'évaluation*, Rapport pour le Commissariat général au Plan, Paris, Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), 1996.

SUEUR Jean-Pierre, *Demain, la ville : rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité*, Paris, février 1998 (le tome 2 de cette version non publiée comprend les restitutions des auditions).

TENZER Nicolas, « L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2000.

Profession Banlieue, centre de ressources pour les professionnels de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis, a été créé en novembre 1993 suite aux travaux préparatoires à l'élaboration des contrats de ville de Seine-Saint-Denis. Ces études mettaient en évidence le besoin d'un lieu d'échange, de rencontre, de confrontation, de qualification pour les professionnels.

Cette notion de professionnalisation faisait dans le même temps l'objet d'une étude menée par une équipe d'universitaires, *Les Professionnels et la professionnalisation en banlieue*, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Enseignement supérieur et du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme.

Profession Banlieue est une association et tient une place particulière parmi l'ensemble des acteurs de la politique de la ville. L'association travaille avec des partenaires aussi divers que les représentants de l'État ou des collectivités territoriales, des chefs de projet, des bailleurs sociaux ou des entreprises, les chambres consulaires ou des associations. Le statut associatif donne au centre de ressources une position de neutralité qui s'inscrit dans l'objectif de qualification et de professionnalisation de l'ensemble des intervenants du développement social urbain.

Pour atteindre cet objectif, Profession Banlieue s'appuie sur des éléments de nature différente :

Une méthode: la mise en synergie des compétences locales et des chercheurs. Un comité scientifique suit les travaux de l'association et permet aux professionnels de confronter projets et actions à l'état de la recherche en matière de développement social urbain.

Un ancrage territorial: l'inscription géographique de Profession Banlieue en Seine-Saint-Denis, un département qui présente des caractéristiques fortes liées à son histoire politique, économique, sociale. Cette position spécifique contraste avec l'ensemble de l'Île-de-France, l'une des premières métropoles internationales.

Une conviction: la mise en réseau des professionnels de la politique de la ville comme outil de transformation des logiques d'acteurs. L'échange d'expériences, la confrontation des savoir-faire, le débat avec la recherche favorisent la qualification, la professionnalisation des opérateurs.

Un consensus et une volonté pour travailler autrement: l'adhésion des participants. Les différentes instances de travail organisées par Profession Banlieue se sont toujours constituées sur le volontariat des professionnels: elles ne sont pas imposées par les hiérarchies institutionnelles, même si ces dernières valident ou « cautionnent » la participation de leurs salariés à ces instances de travail.

Publié en septembre 2001.

ISBN : 2-913125-29-8

70 F - 11 €

Maquette : Claire Péraro