

Charte de l'évaluation des politiques publiques

- > pour une autre manière de construire l'action publique, plus collégiale, et mobilisant l'initiative de tous et toutes
- > pour une action publique efficiente, durable et exemplaire

> Janvier 2018



Édito



Dans notre projet de mandature, j'ai tenu à ce que la collectivité soit exemplaire en matière de politiques publiques. Nous souhaitons en effet construire l'action publique de façon plus collégiale, en mobilisant l'initiative de tous et toutes. Nous voulons également une action publique efficiente, durable et exemplaire.

L'évaluation régulière des politiques que nous mettons en œuvre au sein du Département d'Ille-et-Vilaine constitue l'un de nos principes d'action pour construire une collectivité éco-citoyenne.

Cette évaluation permet de mettre en perspective les effets des politiques du Département sur ses bénéficiaires, en les associant. Elle permet aussi de s'assurer de la complémentarité de nos actions avec celles de nos partenaires sur les territoires.

Dans un environnement budgétaire de plus en plus contraint, cette démarche doit nous aider à préserver la qualité des prestations et services offerts aux habitants.

Béatrice HAKNI-ROBIN

Conseillère départementale,
Présidente du CDE

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B. Hakni-Robin'.

Jean-Luc CHENUT

Président du Conseil départemental
d'Ille-et-Vilaine

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Chenu'.

Sommaire

- **1. Principes et finalités de l'évaluation des politiques publiques** p. 4
- **2. Déontologie de l'évaluation des politiques publiques** p. 6
- **3. Les acteur.trice.s de l'évaluation des politiques publiques au Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine** p. 8
- **Annexes** p. 10

Charte de l'évaluation des politiques publiques : la validation des membres du Comité départemental d'évaluation



Les membres du Comité départemental d'évaluation (CDE) depuis 2016.

1 - Principes et finalités de l'évaluation des politiques publiques

> Définition générale

L'évaluation des politiques publiques répond à la fois à un **besoin de rationalisation et de transparence** de l'action publique. Elle produit, ainsi, de la connaissance sur les effets et les processus des politiques publiques pour permettre d'en améliorer la performance et d'en apprécier la valeur. Dès lors, on peut distinguer trois dimensions à l'évaluation :

- **une dimension cognitive** : l'activité évaluative permet la collecte et le traitement d'informations sur les effets et le fonctionnement d'une politique publique. Il en résulte une connaissance plus fine de l'action publique menée ;
- **une dimension instrumentale** : l'analyse de ces données a pour objectif d'améliorer la conduite et l'efficacité de la politique publique. L'évaluation se conclut donc systématiquement par des préconisations d'ordre opérationnel ;
- **une dimension normative** : l'évaluation a pour objet de formuler un jugement de valeur sur l'action publique et questionne ainsi les objectifs stratégiques de la politique publique.

Cette dimension normative **différencie l'évaluation des politiques publiques des activités de contrôle de gestion ou d'audit**. Alors que le contrôle de gestion et l'audit vérifient le respect des normes administratives et techniques par l'administration, l'évaluation adopte un point de vue extérieur pour apprécier l'efficacité et la valeur d'une politique publique.

Si l'évaluation peut intégrer des dimensions d'audit ou de contrôle de gestion, il est important de préciser que l'objet de l'évaluation est l'action publique. Elle n'a, ainsi, pas vocation à porter un jugement sur le travail des agents, responsables de la mise en œuvre de la politique publique évaluée.

De manière générale, l'évaluation permet d'apprécier une politique publique à l'aune de six critères principaux :

- **la pertinence** : dans quelle mesure la politique publique répond-elle aux enjeux sociétaux identifiés pour le territoire et/ou la population concernés ?
- **la conformité** : dans quelle mesure les objectifs poursuivis et les moyens mobilisés (humains, juridiques, financiers...) correspondent-ils à ceux initialement prévus ?
- **la cohérence** : dans quelle mesure les moyens mobilisés sont-ils en adéquation avec les objectifs de la politique ? Dans quelle mesure les différents objectifs de la politique sont-ils cohérents entre eux ?
- **l'efficacité** : dans quelle mesure les réalisations et les résultats répondent-ils aux objectifs initialement fixés ?
- **l'efficience** : dans quelle mesure les moyens mobilisés ont-ils permis d'atteindre ces résultats ? Était-il possible de faire mieux avec les mêmes moyens ou aussi bien avec moins de moyens ?
- **l'utilité** : dans quelle mesure la politique publique a-t-elle eu un impact sur les territoires et les populations concernés ? A-t-elle eu des effets sur les enjeux sociétaux identifiés ?

> Différents types d'évaluation

Une évaluation peut être conduite à différents stades de l'intervention publique :

- en amont de la mise en œuvre d'une politique publique (évaluation ex-ante). Ce type d'évaluation permet principalement d'analyser la pertinence et la cohérence d'une politique publique lors de sa conception.
- lors de la mise en œuvre (évaluation in itinere). Ce type d'évaluation permet de vérifier si la politique mise en œuvre correspond au projet conçu et d'apprécier les premières réalisations.
- à l'issue de la mise en œuvre (évaluation ex-post). Ce type d'évaluation apprécie la valeur de l'ensemble de la politique publique et en particulier ses résultats et impacts.

Selon le positionnement de l'évaluateur par rapport à la politique publique, on peut distinguer :

- l'auto-évaluation lorsqu'elle est réalisée par le service qui met en œuvre la politique publique.
- l'évaluation interne lorsqu'elle est réalisée par un service de la collectivité distinct du service responsable de la mise en œuvre de la politique publique.
- l'évaluation externe lorsqu'elle est réalisée par un prestataire extérieur (cabinet d'études...) sélectionné, via un appel d'offres, par la collectivité.

La modalité d'évaluation adéquate est à déterminer pour chaque politique publique évaluée. La proximité avec les services

(auto-évaluation et évaluation interne) apporte la connaissance nécessaire à un travail de qualité. Le recours à un cabinet permet de bénéficier d'un point de vue externe, souvent utile pour une remise à plat de la politique publique. Par ailleurs, sur certaines thématiques sujettes à débat, le recours à un prestataire extérieur permet d'accroître la légitimité des résultats de l'étude du fait de l'indépendance par rapport à la politique menée. Sur d'autres sujets, au contraire, l'intervention d'un prestataire extérieur peut être un obstacle à l'implication des acteurs. trices de la politique publique dans les travaux d'évaluation.

> Finalités de l'évaluation des politiques

L'évaluation des politiques publiques a une double utilité pour la collectivité :

- des finalités internes : l'évaluation des politiques publiques est un outil d'aide à la décision. Les analyses et préconisations concluant les travaux d'évaluation nourrissent la décision en vue d'améliorer, de prolonger, de réorienter ou d'arrêter l'intervention publique. Par ailleurs, l'évaluation intègre également une dimension gestionnaire en permettant une optimisation des ressources humaines et financières.
- des finalités externes : l'évaluation des politiques publiques est un outil de responsabilité démocratique. Elle permet de rendre compte aux citoyen.nne.s des modalités de mise en œuvre d'une politique publique et des résultats obtenus.

2 - Déontologie de l'évaluation des politiques publiques

> Principes et règles éthiques

■ **Fiabilité et confidentialité** : l'évaluation doit être « digne de confiance » quant à l'exactitude des informations collectées et à la valeur « scientifique » sur lesquelles se fonde le jugement évaluatif (facteurs de biais, limites, techniques des collectes, de traitement d'informations...). De plus, tout au long de la mission, l'évaluateur.trice prend toutes les dispositions pour garantir la confidentialité de ses travaux. Il.elle s'engage à la discrétion concernant les faits, études et décisions dont il.elle aura eu connaissance. Aucun document ne sera fourni à des tiers sans l'avis du commanditaire, aucune enfreinte ne sera faite aux règles du secret professionnel et de la confidentialité des données (pas de stigmatisation d'un quartier, d'une population, bannissement des patronymes des grilles et questionnaires...).

■ **Transparence** : la transparence doit s'appliquer à la composition, au fonctionnement de l'instance d'évaluation ainsi qu'au rapport d'évaluation et de ses règles de diffusion. En outre, l'exigence d'un « exposé » complet et rigoureux des méthodes mises en œuvre est indispensable. Ce critère inclut l'idée que l'évaluation doit expliciter son propre « mode d'emploi » et ses limites. Cet effort de clarté est d'autant plus nécessaire que les évaluations sont par nature imparfaites et laissent des questions en suspens. L'évaluation doit ainsi être menée selon des chartes d'intervention qui la rendent reproductible par d'autres évaluateur.trice.s. Cette transparence constitue une garantie de la qualité de l'évaluation et autorise une comparaison entre différentes évaluations faites sur le même sujet.

■ **Objectivité et indépendance** : les conclusions de l'évaluation n'ont pas à être influencées par des préférences personnelles ou les positions institutionnelles des responsables de l'évaluation (celles-ci doivent être explicitées ou contrôlées). Il s'agit d'apprécier la rigueur et l'honnêteté du travail de qualification et d'interprétation des données qui permet de passer de l'observation au « jugement ». L'objectivité implique le respect du **principe de distanciation et de neutralité**. Le responsable des conclusions de l'évaluation doit être une personne indépendante et séparée des agents chargés de la formulation ou de l'exécution de la politique à évaluer. Il.elle est garant.e de la qualité du travail et doit veiller à ne pas juger l'activité proprement dite du service.

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

(Charte de la Société française d'évaluation - SFE).

Parallèlement, les conclusions d'une évaluation sont sans incidences pour l'évaluateur.trice en termes de carrière ou d'image.

■ **Pluralisme** : il est nécessaire que les résultats et propositions soient construits et partagés par l'ensemble des acteur.trice.s. Ce principe implique donc la participation, de manière plus ou moins directe, de l'ensemble des

acteurs.trices d'une politique publique au processus d'évaluation (élu.e.s, services, partenaires et opérateur.trice.s de la collectivité, expert.e.s, bénéficiaires, citoyen.nne.s...).

Ce caractère pluraliste est d'autant plus nécessaire qu'il permet une meilleure compréhension des actions évaluées et concourt à la formulation des préconisations devant souvent répondre à des intérêts divergents.

La règle du caractère contradictoire et de la validation est indispensable à une démarche d'évaluation. Le pluralisme doit être de compétences (pluridisciplinarité) et de points de vue.

- **Responsabilité** : « *Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la bonne conduite de l'évaluation* ». (Charte de la SFE)

> Facteurs de réussite d'une évaluation

La réussite d'une évaluation dépend en premier lieu du **volontarisme politique**. Un portage politique fort permet d'asseoir la légitimité d'une évaluation et facilite les travaux d'évaluation. L'implication de l'élu.e référent.e de la politique permet également un suivi de l'évaluation jusque dans la mise en œuvre des préconisations issues de l'évaluation.

L'opportunité de la démarche évaluative doit être clairement posée. Une évaluation ne peut être menée que si elle est utile et efficace. Dans ce sens, les finalités de l'évaluation doivent être précises et définies dès le début de la démarche dans le cahier des charges. Ce principe permet une meilleure appropriation des résultats par les acteur.trice.s et un meilleur suivi des préconisations. En aval des travaux,

il est également important de veiller à la crédibilité, la compréhension et l'argumentation des raisonnements développés dans le rapport d'évaluation.

> Qualités du.de la bon.ne évaluateur.trice

Enfin, la réussite d'une évaluation dépend du travail de l'évaluateur.trice qui, outre ses connaissances méthodologiques, doit développer des qualités particulières :

- **avoir l'esprit de synthèse et faire preuve de rigueur** : il faut savoir extraire l'essentiel des propos des technicien.nne.s.
- **faire preuve de pédagogie, de diplomatie et de conviction** : ne jamais être abrupt.e. L'évaluateur.trice sollicite les services de la collectivité en précisant la fonction de l'évaluation. La collaboration avec des partenaires aux objectifs divergents exige ces qualités.
- **être polyvalent** : l'évaluateur.trice doit maîtriser tous les aspects du fonctionnement de la collectivité et pouvoir s'immerger dans tous les dossiers.
- **travailler avec les autres et savoir manager** : il.elle est amené.e à travailler avec le service concerné par chacune des actions d'évaluation. Il.elle doit savoir mener des réunions. Une compétence pointue en matière de gestion de projet et d'animation d'équipe est nécessaire.
- **faire preuve d'humilité** : l'évaluation répond à des interrogations complexes. Pour autant, l'évaluateur.trice doit accepter de ne pas être un « monsieur/madame-je-sais-tout ».

3 - Les acteur.trice.s de l'évaluation des politiques publiques au Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

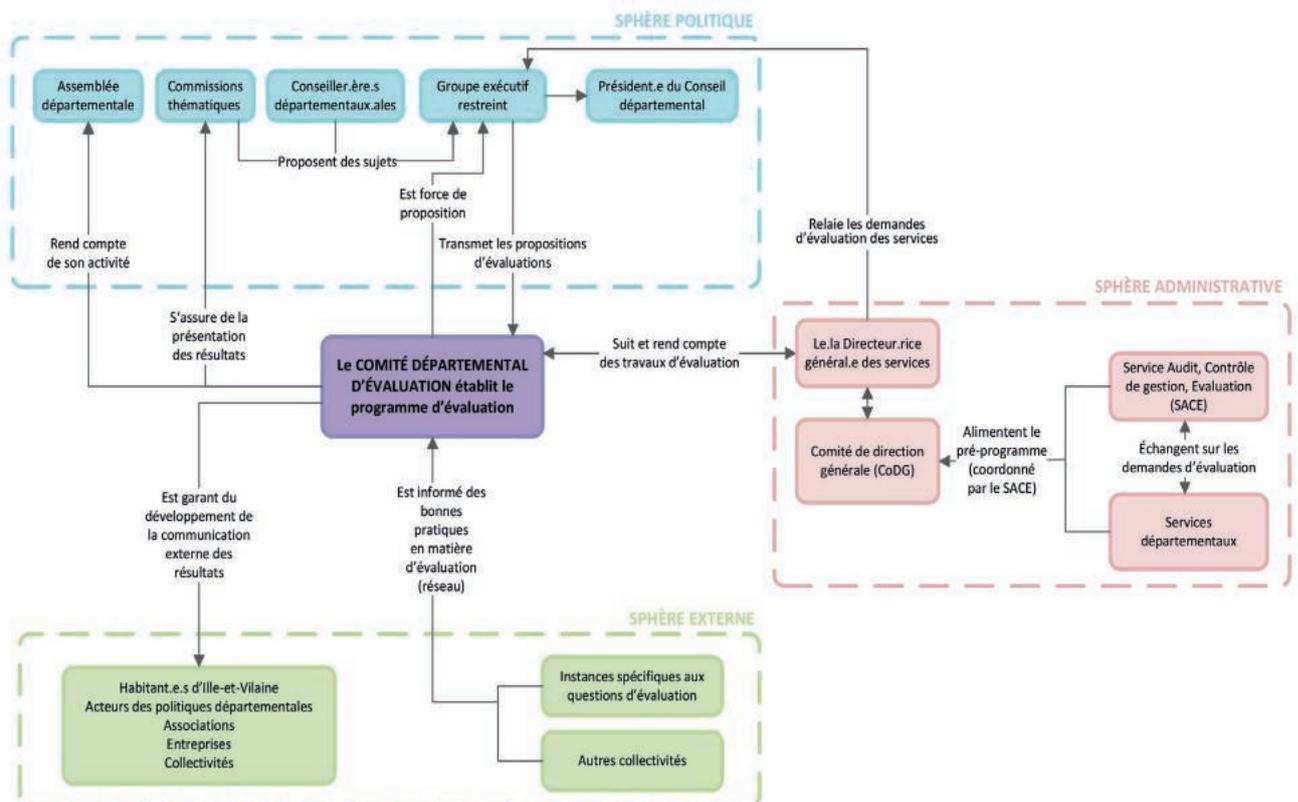
> Le Comité départemental d'évaluation

Le Comité départemental d'évaluation (CDE), composé de sept conseiller.ères départementaux (quatre de la majorité et trois de l'opposition), constitue le **cœur de l'évaluation** au sein du Conseil départemental (cf. schéma ci-dessous).

Il a pour missions de :

- garantir le respect de la présente charte ;
- définir les grandes orientations d'évaluation au sein du Département ;
- établir et suivre le programme d'évaluation des politiques départementales ;
- et enfin de communiquer en interne et en externe sur les évaluations menées.

> Le CDE dans son environnement institutionnel



> La sphère politique

Le Président du Conseil départemental et les conseillers.ères départementaux.ales peuvent proposer des sujets d'évaluation pour la programmation annuelle des évaluations de politiques publiques. Il.elle.s sont commanditaires des évaluations menées au Conseil départemental.

Les propositions d'évaluation des politiques publiques émanant des élus.es ou du.de la Directeur.trice général.e des services sont adressées simultanément au.à la Président.e du CDE qui en accuse réception.

Toute proposition d'évaluation d'une politique publique est transmise par le.a Président.e du CDE à l'él.u.e en charge de cette politique, pour information et recueil de son avis.

Le.a Président.e du CDE soumet au GER (Groupe exécutif restreint) les propositions d'évaluation réceptionnées avec, à l'appui, l'avis de l'él.u.e en charge de la dite politique. Le GER valide le programme d'évaluation et le Président rend les arbitrages qui seraient nécessaires.

Le CDE inscrit ses actions et le programme d'évaluation dans les orientations politiques définies par le Président du Conseil départemental et la majorité départementale.

Les résultats synthétiques des évaluations sont présentés aux élu.e.s en commission thématique (et éventuellement en Assemblée départementale).

Le CDE rend compte du bilan de son activité annuelle auprès de l'Assemblée départementale.

> La sphère administrative

Le comité de direction générale (CoDG) propose un préprogramme d'évaluation. Il s'appuie sur le recensement des besoins auprès des services

départementaux, coordonné par le service Audit, contrôle de gestion et évaluation.

Les demandes d'évaluation des services sont transmises par le directeur général des services au groupe exécutif restreint. Le directeur général des services suit et rend compte des travaux du CDE.

Le Service Audit, contrôle de gestion et évaluation (SACE) met en œuvre le programme d'évaluation du Conseil départemental. Les travaux sont réalisés soit en interne, soit en faisant appel à un prestataire extérieur.

Les services départementaux concernés par la politique évaluée sont des partenaires essentiels dans la conduite de ces évaluations. Ils définissent, en collaboration avec le SACE, le cahier des charges (cf. structure-type en annexe).

Ils s'engagent, tout au long de la mission, à fournir toutes les informations nécessaires au travail d'évaluation.

> La sphère externe

Les habitant.e.s d'Ille-et-Vilaine, les entreprises, les associations et les collectivités participent autant que possible aux évaluations menées. Ils.elles peuvent être consulté.e.s en tant que bénéficiaires directs ou indirects d'une politique publique, ou simplement informé.e.s des évaluations menées ou bien associé.e.s aux travaux d'évaluation.

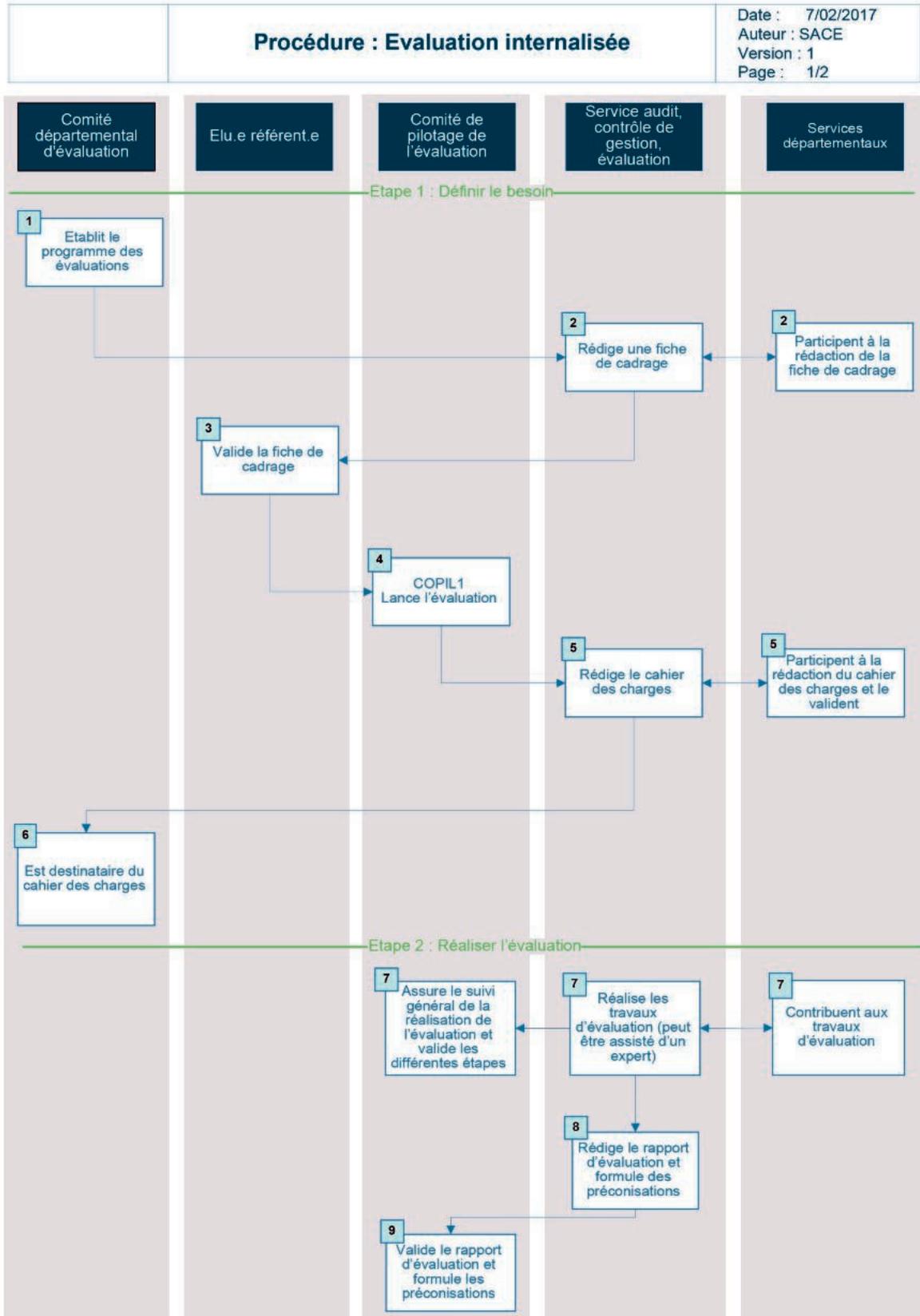
Par ailleurs, pour mener à bien son rôle de sensibilisation à l'évaluation, le CDE est informé par le SACE des travaux et réflexions menés par les organisations spécialistes des questions d'évaluation et par les autres collectivités. Il permet ainsi la diffusion, au sein du Conseil départemental, de bonnes pratiques en matière d'évaluation.

Annexe 1

> Schéma théorique de déroulement d'une mission d'évaluation au Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

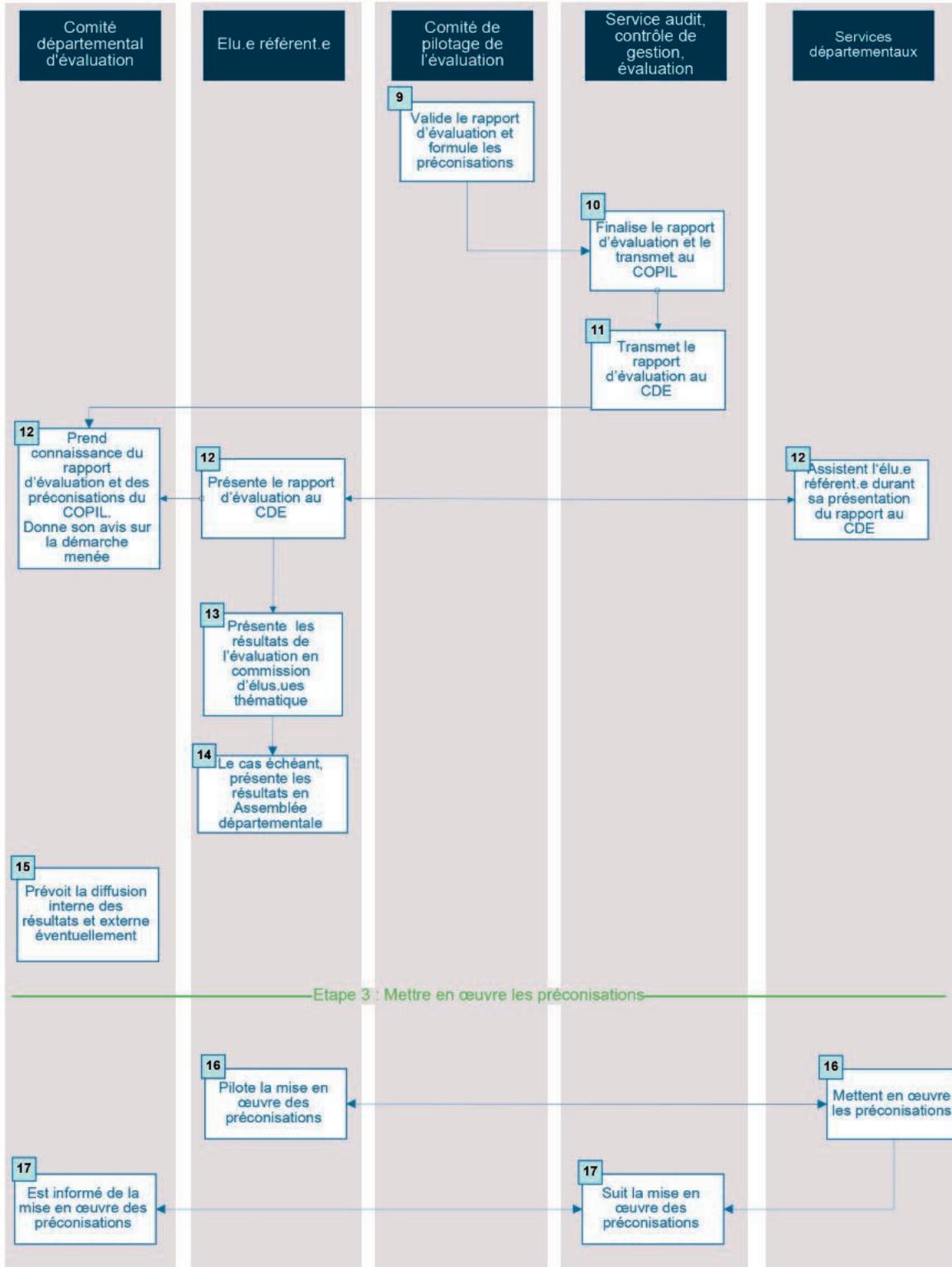
(susceptible de varier selon la configuration de chaque évaluation)

L'évaluation internalisée (procédure détaillée une fois le sujet validé)

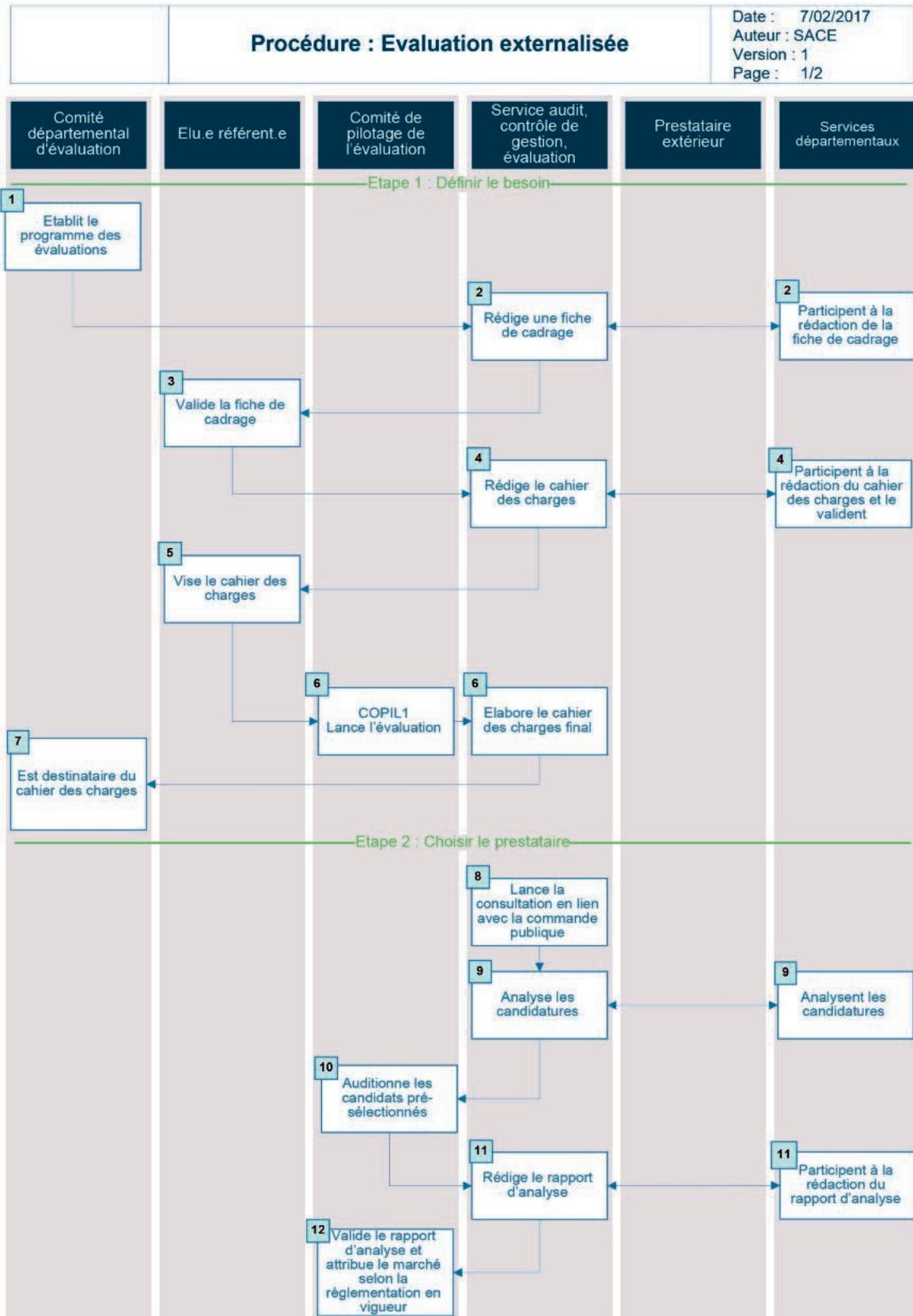


Procédure : Evaluation internalisée

Date : 7/02/2017
 Auteur : SACE
 Version : 1
 Page : 2/2

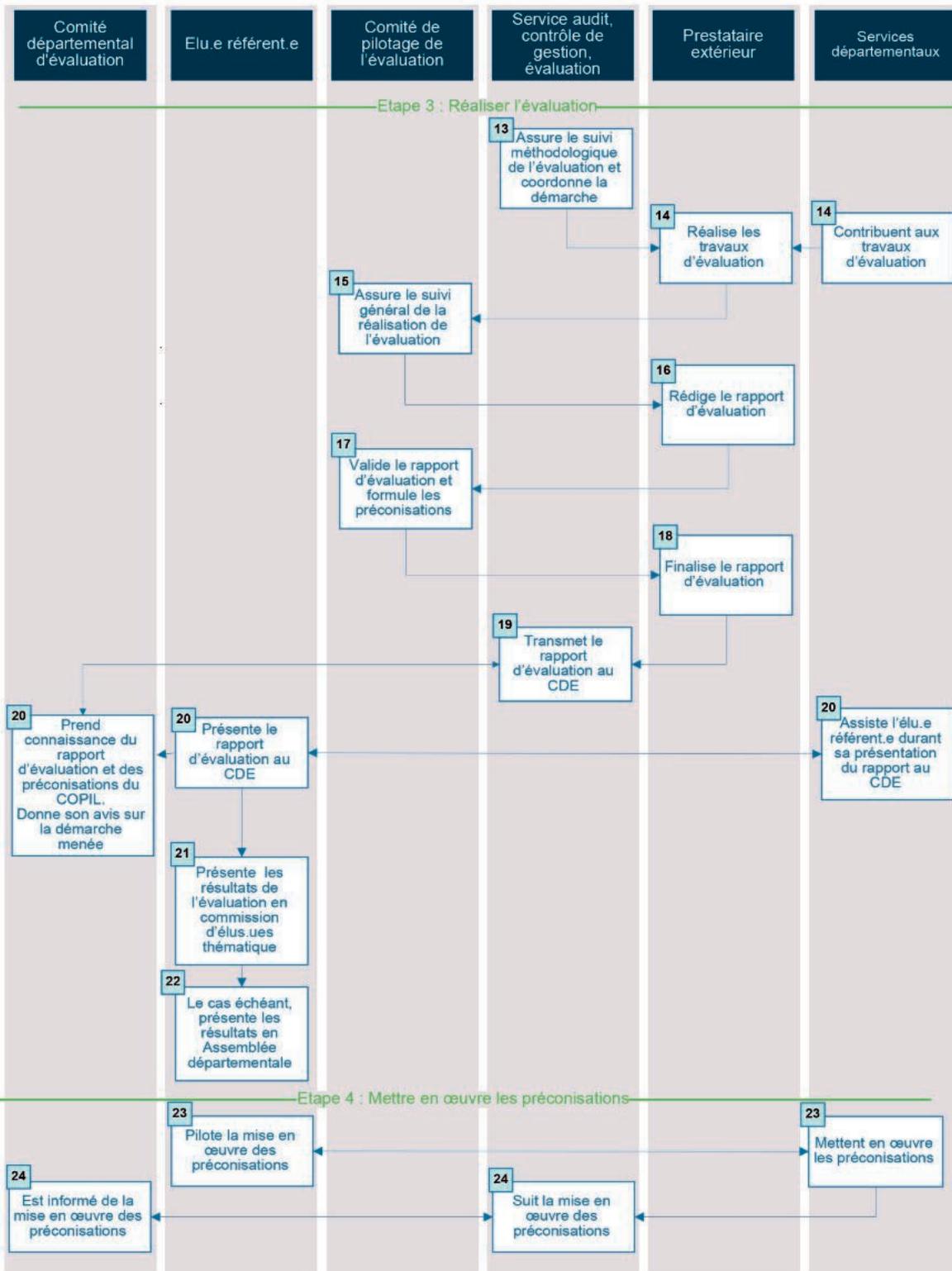


L'évaluation externalisée (procédure détaillée une fois le sujet validé)



Procédure : Evaluation externalisée

Date : 7/02/2017
 Auteur : SACE
 Version : 1
 Page : 2/2



Annexe 2

> Structure-type d'un cahier des charges évaluation des politiques publiques au Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

I - Contexte et description de la politique à évaluer

- A - Historique et objectifs de la politique
- B - Les bénéficiaires de la politique
- C - Les acteurs de la politique
- D - Les modalités d'intervention du Département

II - Cadrage de l'évaluation

- A - Les commanditaires
- B - Les enjeux de l'évaluation
- C - Le périmètre de l'évaluation

III- Objectifs de l'évaluation : les questions évaluatives

- A - Pertinence et cohérence
- B - Efficacité et efficacité
- C - Impact de la politique

IV - Méthodologie adoptée

- A - Phasage de l'évaluation
- B - Propositions méthodologiques pour l'évaluation

V - Dispositif évaluatif

- A - Le Comité départemental d'évaluation
- B - Le Comité de pilotage
- C - Le Comité technique de suivi

VI - Livrables attendus et planning de l'évaluation

- A - Livrables
- B - Calendrier prévisionnel



Département d'Ille-et-Vilaine

Pôle ressources humaines
et performance de gestion

Service audit, contrôle de gestion
et évaluation

1, avenue de la Préfecture
CS 24218
35042 Rennes Cedex
Tél. : 02 99 02 35 15

www.ille-et-vilaine.fr