



QUADRANT
CONSEIL

**Evaluation
de la démarche globale
d'évaluation des politiques
publiques menée dans le
cadre de la modernisation
de l'action publique**

Février 2017

Avertissement

A la demande du Secrétaire d'Etat chargé de la Réforme de l'Etat et de la Simplification (SERES), le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a commandé une évaluation externe de la démarche d'ensemble d'évaluation des politiques publiques menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Cette évaluation a été réalisée par KPMG et Quadrant Conseil dans le cadre d'un marché public d'appui à l'évaluation de politiques publiques dont le groupement formé par KPMG et Sciences Po est attributaire.

Le présent document constitue le rapport de cette évaluation de la démarche globale d'évaluation des politiques publiques menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Ce rapport a été préparé par KPMG et Quadrant Conseil à l'issue des travaux de la mission et n'engage pas la responsabilité du SERES, du SGMAP ou du panel d'experts ayant contribué à la démarche d'évaluation.

Table des matières

Synthèse du rapport d'évaluation	5
1 Présentation du rapport.....	9
2 Champ de l'évaluation et méthodologie retenue.....	11
2.1 Champ de l'évaluation	11
2.2 Méthodologie retenue.....	14
3 Question n°1 : dans quelle mesure la démarche d'évaluation de politiques publiques de la modernisation de l'action publique a-t-elle été effectivement mise en œuvre ?	19
3.1 Introduction	19
3.2 L'ambition du dispositif d'évaluation de politiques publiques et sa déclinaison en démarche d'évaluation.....	20
3.3 Effectivité du processus d'évaluation	30
3.4 Efficacité du dispositif d'évaluation.....	35
3.5 Cohérence externe du dispositif d'évaluation.....	38
3.6 Cohérence interne du dispositif d'évaluation.....	39
3.7 Synthèse de la réponse à la question évaluative n°1	41
4 Question n°2 : dans quelle mesure les évaluations ont-elles progressivement atteint une qualité ... satisfaisante au regard des standards internationaux, et comment ?	43
4.1 Introduction	43
4.2 Des évaluations conçues et réalisées dans le but d'être utiles à la décision publique	45
4.3 Les évaluations réalisées ont pu répondre à la commande dans des conditions satisfaisantes (critère de faisabilité)	57
4.4 L'examen de la fiabilité des travaux	63
4.5 Synthèse de la réponse à la question évaluative n°2	70
5 Question n°3 : comment et dans quels cas les évaluations ont-elles contribué à la transformation de l'action publique, et en particulier à une prise de décision basée sur des faits ?	73
5.1 Introduction	73
5.2 Changements observés sur le champ de l'évaluation après qu'elle a eu lieu	74
5.3 Contribution des évaluations à l'évolution de l'action publique sur le champ des politiques évaluées	76
5.4 Modalités de contribution des évaluations à l'évolution de l'action publique sur le champ des politiques évaluées	78
5.5 Synthèse de la réponse à la question évaluative n°3	87
6 Conclusions.....	90
6.1 Conclusions relatives aux évaluations de politiques publiques.....	90
6.2 Conclusions relatives à la démarche d'ensemble d'évaluation des politiques publiques ... conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique	92

7	Propositions.....	95
7.1	Stratégie et positionnement de la démarche d'évaluation	95
7.2	Principes et méthodes	96
7.3	Gouvernance et transparence.....	97
8	Annexes.....	100
8.1	Liste des évaluations de politiques publiques (EPP).....	100
8.2	Référentiel de l'évaluation	102
8.3	Référentiel de la métaévaluation	104
8.4	Protocole des études de cas	107
8.5	Liste des personnes rencontrées	116
8.6	Glossaire.....	122

Synthèse du rapport d'évaluation

Synthèse

A la demande du Secrétaire d'Etat chargé de la Réforme de l'Etat et de la Simplification, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a commandé une évaluation externe de la démarche d'évaluation des politiques publiques (EPP) engagée depuis 2013 dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

Cette évaluation a été réalisée par KPMG et Quadrant Conseil. Elle vise à rendre compte des actions réalisées dans le cadre de la démarche d'évaluation, mettre en évidence les points forts et les axes d'amélioration de la démarche dans son ensemble, apprécier l'apport des EPP ainsi que leur contribution aux objectifs de transformation de l'action publique.

Le rapport de la mission s'appuie sur des travaux menés durant 6 mois et comprenant des entretiens avec les principaux acteurs de la démarche (ministères, corps d'inspections, SGMAP, partenaires institutionnels), une métaévaluation portant sur 65 EPP (c'est-à-dire l'étude de chaque EPP au regard d'un référentiel de qualité commun), 8 études de cas approfondies et le recours à un panel d'experts de l'évaluation et de la transformation de l'Etat.

La démarche a permis de nombreuses évaluations mais s'est révélée difficile à soutenir dans le temps et ses réalisations n'ont que partiellement atteint l'ambition initiale

La démarche EPP répond à une ambition élevée de revue de l'ensemble des politiques publiques et d'utilisation innovante de l'évaluation au service de la transformation de l'action publique. En l'espace de 3 ans, elle s'est traduite par la réalisation d'un nombre significatif d'EPP : 77 évaluations ont ainsi été engagées, dont 65 étaient finalisées au 31 décembre 2015. Elle a concerné l'ensemble des périmètres ministériels et a permis un travail important de réflexion sur un ensemble large de politiques publiques, en particulier dans le domaine de l'éducation, du logement, de la santé et du social. Avec plus de 300 inspecteurs mobilisés, les corps d'inspection ont constitué l'essentiel des équipes en charge des évaluations.

Les décisions d'évaluation ont cependant été concentrées sur la période de lancement de la démarche (61 évaluations ont été décidées en 2013), montrant une difficulté à soutenir l'intensité du programme dans la durée. Dans un contexte de recherche d'économies encore marqué par la continuité des dispositifs précédents, les ministères ne sont pas pleinement appropriés la démarche et les réalisations du programme demeurent en deçà de l'ambition initiale de transformation de l'action publique.

Les évaluations ont été, dans la majorité des cas, utiles à la décision publique, mais aux dépens parfois de la méthodologie évaluative

Les évaluations ont dans 58 % des cas été suivies de changements (législatifs, réglementaires, organisationnels, etc.) sur le champ de la politique évaluée. Même si ces « suites » ne peuvent pas toujours être directement attribuées aux EPP, une attention particulière a été portée à l'utilité des travaux, notamment dans les phases amont. Les EPP ont ainsi contribué au processus de transformation attendu même s'il est parfois complexe d'établir un lien direct entre les principales recommandations des rapports d'évaluation et les suites observées, en l'absence d'un dispositif de suivi et de recensement des suites des évaluations.

L'engagement du Premier ministre et des ministres commanditaires, matérialisé par les lettres de mission, a permis l'inscription des EPP dans le processus de décision et de transformation de l'action publique. L'interaction entre les commanditaires et les équipes d'évaluation est également un facteur clé de pertinence et de faisabilité des solutions proposées. En revanche, la durée des missions (7,2 mois en moyenne) n'a pas toujours permis de faire coïncider les EPP avec le rythme de la décision

requis par les commanditaires et avec les contraintes d'agenda des processus de décision publique (budgétaire et législatif).

Les EPP ont peu réinterrogé les objectifs des politiques évaluées. Ceux-ci ne sont identifiés que dans 38% des EPP (80 % pour les EPP lancées en 2016). Dans près de deux tiers des cas, l'évolution de l'organisation et des processus était un des motifs principaux de l'évaluation, et la dimension rétrospective propre à l'évaluation n'était présente que dans la moitié des EPP. Les apports de connaissances nouvelles, en particulier concernant les effets de la politique évaluée sur ses cibles, restent limités.

La démarche a donné une visibilité à l'évaluation et s'est accompagnée d'avancées en termes de transparence et de consultation des parties prenantes

La démarche EPP de la MAP avait fixé des principes de transparence et d'ouverture aux parties prenantes qui ont été mis en œuvre : ainsi, près de 80% des rapports ont été publiés, et les EPP ont intégré des moyens de recueillir le point de vue des acteurs des politiques évaluées.

L'association des parties prenantes est cependant restée au stade de la consultation. Bien que les cibles de l'action publique aient été associées à 62% des comités d'évaluation, leurs attentes vis-à-vis de l'évaluation ont été peu recueillies en amont, et leur rôle dans le pilotage des EPP est resté formel. Des contre-exemples existent, sur les champs de l'éducation ou de la santé, dans lesquels les équipes ont cherché à associer plus étroitement les parties prenantes pour renforcer la pertinence et la faisabilité de leurs propositions.

Une démarche à poursuivre et à faire évoluer afin de mettre l'évaluation des politiques publiques au service de la transformation de l'action publique

L'évaluation a été conçue par la MAP comme une composante essentielle du programme de transformation de l'action publique. Or, l'hétérogénéité des besoins des ministères peut appeler des réponses diversifiées en termes d'outils. Par ailleurs, l'élaboration de commandes évaluatives et la conduite d'une démarche d'évaluation dans la durée présentent encore des difficultés pour les ministères.

Le modèle de gouvernance de la démarche EPP reposant sur trois éléments (l'initiative ministérielle, commanditaire de l'évaluation, la réalisation des évaluations par les corps d'inspection et la coordination interministérielle par le SGMAP, service du Premier ministre) devra évoluer afin de répondre à trois enjeux principaux : l'appropriation effective de la démarche par les ministères, l'incitation plus forte de la commande ministérielle et le renforcement du pilotage interministériel de la transformation de l'action publique.

Par ailleurs, les évaluations ont eu peu recours à des outils innovants de collecte ou d'analyse de données (données massives, analyse prédictive par exemple), ou à des consultations de nature technique ou citoyenne auprès de la société civile afin de préparer la décision publique en impliquant plus directement les parties prenantes. Pour mieux répondre aux besoins des ministères, l'évaluation pourrait être combinée avec les autres programmes et outils de la transformation publique (innovation, simplification, écoute usager, numérique, etc.), et compléter les outils traditionnels mobilisés afin de disposer de capacités d'analyse plus innovantes.

Enfin, les évaluations à venir devront mieux intégrer en amont, les parties prenantes des politiques évaluées, en particulier lorsque la transformation de l'action publique repose opérationnellement sur ces acteurs. Impliquées dans le pilotage des évaluations, ces parties prenantes devront également être les acteurs des solutions proposées.

Introduction

1 Présentation du rapport

Depuis décembre 2012, l'Etat mène une démarche d'évaluation des politiques publiques, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, qui a vocation à couvrir l'ensemble des champs de l'action publique. Depuis son lancement, cette démarche a conduit à mettre en œuvre 77 évaluations de politiques publiques (EPP) dont 67 sont aujourd'hui achevées, et a concerné l'ensemble des périmètres ministériels. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a pour mission d'animer et de coordonner cette démarche au niveau interministériel.

A la demande du Secrétaire d'Etat chargé de la Réforme de l'Etat et de la Simplification, le SGMAP a commandité une évaluation externe de la démarche globale d'évaluation des politiques publiques (EPP) mise en œuvre.

Conformément aux termes de notre mission, cette évaluation s'est déroulée de juillet à décembre 2016 et vise à répondre aux objectifs suivants :

- rendre compte des actions réalisées dans le cadre de la démarche d'évaluation des politiques publiques ;
- mettre en évidence les points forts et les axes d'amélioration de la démarche dans son ensemble ;
- apprécier l'apport des EPP et leur contribution aux objectifs de la modernisation de l'action publique.

Le présent rapport rend compte des travaux réalisés, ainsi que des conclusions et recommandations produites à l'issue de la mission. Il présente les résultats des travaux de métaévaluation¹ et d'analyse qualitative de la démarche d'évaluation des politiques publiques dans son ensemble.

Le rapport présente le champ de l'évaluation et la méthodologie retenue, les réponses aux questions évaluatives, les conclusions et recommandations de la mission et les annexes restituant le détail de certains travaux réalisés.

¹ La métaévaluation étant définie comme « l'évaluation de l'évaluation » (Scriven, 1969), c'est-à-dire « plus spécifiquement comme une procédure de description d'une activité d'évaluation et de jugement de celle-ci par rapport à un ensemble d'idées à propos de ce qui constitue une bonne évaluation » (Stufflebeam, 1974).

Dans le cadre de la mission, le terme « métaévaluation » est utilisé pour désigner les travaux d'évaluation des EPP, consistant en une analyse de chaque EPP à partir d'une grille d'analyse commune visant à collecter des informations de façon uniforme et à permettre l'appréciation individuelle de chaque évaluation.

Champ de l'évaluation et méthodologie retenue

2 Champ de l'évaluation et méthodologie retenue

2.1 Champ de l'évaluation

2.1.1 Périmètre de la mission

La démarche d'évaluation des politiques publiques (« EPP ») a été engagée dans le cadre de la modernisation de l'action publique (« MAP ») en décembre 2012. Dans ce cadre, 77 EPP ont été lancées, dont 65 étaient finalisées au 31 décembre 2015.

La présente évaluation porte sur la démarche EPP conduite entre décembre 2012 et juin 2016, et sur les 67 EPP réalisées au cours de la période.

Dans le cadre de ces travaux et dans la suite de ce rapport, la mission a opéré une distinction entre l'évaluation de la démarche EPP dans son ensemble d'une part, et l'évaluation des EPP réalisées d'autre part, celle-ci étant formée à partir de l'analyse de chaque EPP.

2.1.2 Le dispositif évalué

Le dispositif évalué est la démarche EPP engagée dans le cadre de la modernisation de l'action publique en 2012. Celle-ci est issue des réflexions et décisions élaborées lors des instances suivantes : la conférence sociale des 9 et 10 juillet au CESE qui évoque l'objectif d'un chantier permettant de « moderniser l'action publique avec ses agents », le séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 puis du conseil des ministres du 31 octobre 2012 qui entérinent la création du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), qui piloteront et animeront cette démarche.

L'évaluation des politiques publiques est, avec le programme de simplification et la stratégie en matière d'administration numérique notamment, l'une des composantes de la démarche de modernisation.

2.1.3 Les « cycles » d'évaluation

L'évaluation porte sur le déroulement et les résultats de l'ensemble des évaluations lancées avant le 31 décembre 2015, soit 77 évaluations réparties dans le temps (par « cycle »), tel que décrit dans le tableau ci-dessous :

Tableau de correspondance des cycles d'EPP et des dates de lancement

Cycle	CIMAP	Date de lancement du cycle d'évaluation	Nombre d'évaluations
I	1	Janvier 2013	27
II	1	Mai 2013	9
III	1	Octobre 2013	4
IV	2	Octobre 2013	9
V	4	Février 2014	12
VI	-	Mai 2015	16

La liste des EPP est présentée en annexe du rapport.

Elle porte également sur le pilotage et l'accompagnement méthodologique par le SGMAP et les différents niveaux de gouvernance mis en œuvre entre 2012 et 2016.

La présente évaluation a donc pour objet l'ensemble de la démarche d'évaluation des politiques publiques conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique depuis 2012.

2.1.4 La logique d'intervention du dispositif évalué

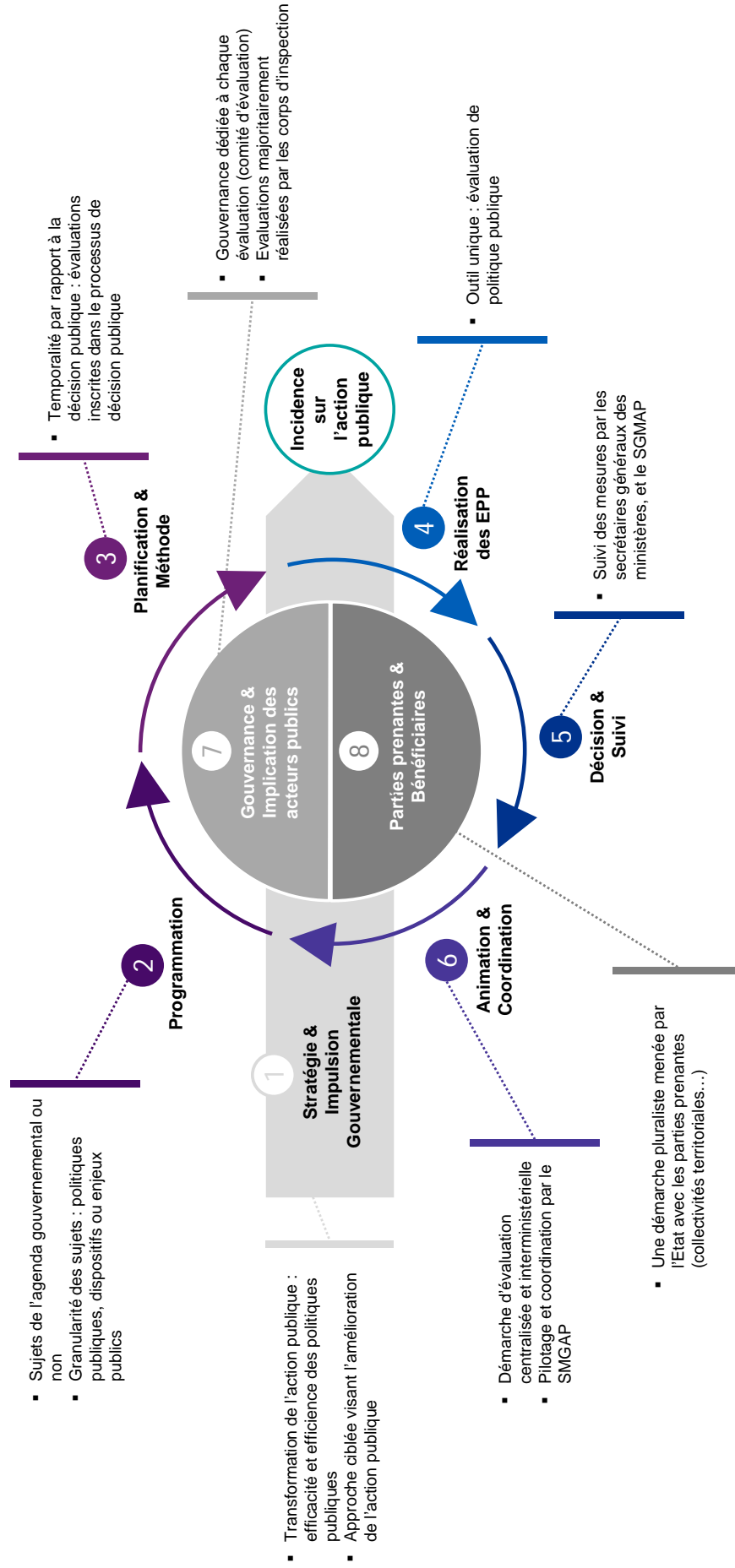
La description de la logique d'intervention de la démarche d'EPP consiste à retracer les hypothèses de causes à effets dont l'enchaînement doit permettre de répondre aux objectifs assignés au dispositif évalué.

Dans le cas de la démarche EPP la logique d'intervention est décrite dans le schéma ci-après et peut être résumée, des effets aux réalisations, comme suit :

- Dans le but de contribuer à la modernisation de l'action publique (effet attendu), une démarche d'évaluation des politiques publiques a été initiée par le gouvernement.
- Une gouvernance interministérielle pilote et anime cette démarche : programmation et planification des travaux, décision et suivi.
- La démarche est mise en œuvre par chaque ministère selon des modalités qui lui sont propres (composition de l'équipe), réalisée majoritairement par les corps d'inspection, sur la base d'un socle méthodologique interministériel.
- Cette réalisation implique les parties prenantes et bénéficiaires de la politique publique évaluée.

Le rapport s'attache à évaluer cette démarche dans son ensemble et à évaluer l'atteinte des effets attendus de la démarche sur la modernisation des politiques publiques.

Logique d'intervention de la démarche EPP de la MAP



Source : KPMG-Quadrant Conseil

2.2 Méthodologie retenue

2.2.1 Objectifs

L'évaluation de la démarche d'évaluation des politiques publiques a pour objectifs de :

- rendre compte des réalisations de la démarche d'évaluation des politiques publiques conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique ;
- mettre en évidence les éléments clés et les axes d'évolution de la démarche dans son ensemble ;
- apprécier l'apport des évaluations de politiques publiques et leur contribution aux objectifs de la modernisation de l'action publique (transformation de l'action publique, amélioration de la trajectoire des finances publiques, efficacité des politiques publiques).

Le champ de l'évaluation porte sur deux axes complémentaires :

- l'évaluation de la méthode : il s'agit de qualifier la pertinence, la cohérence et l'organisation générale du dispositif mis en place, du choix des thématiques d'évaluation jusqu'à la diffusion des rapports d'évaluation, le déploiement de la méthodologie par les équipes d'évaluation ou encore l'articulation entre les différentes parties prenantes de la démarche ;
- l'évaluation de la démarche dans son ensemble : il s'agit de mesurer la capacité de la démarche à atteindre les objectifs qui lui étaient assignés, en termes d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques et de transformation de l'action publique.

2.2.2 Démarche évaluative

Les travaux ont été organisés en trois phases, échelonnées sur une durée de 5 mois (juillet 2016 et septembre à décembre 2016) :

- une phase de cadrage visant à définir le questionnement évaluatif et la méthode retenue (1,5 mois) ;
- une phase de diagnostic visant à répondre aux questions évaluatives (2,5 mois) ;
- une phase de synthèse et de recommandation portant sur les évolutions de la démarche d'évaluation des politiques publiques (1 mois).

2.2.2.1 Phase de cadrage : définition des questions évaluatives

Les travaux de cadrage ont conduit à retenir trois questions évaluatives permettant de structurer la méthodologie retenue par la mission d'évaluation :

- La question n°1 porte sur la démarche d'évaluation des politiques publiques et son « effectivité » : dans quelle mesure la démarche EPP élaborée a-t-elle été effectivement mise en œuvre ? Son effectivité s'est-elle améliorée au fil du temps ? Quel rôle a joué le SGMAP ? Par quels aspects ce processus a-t-il eu les contributions les plus déterminantes ?
- La question n°2 porte sur la méthode et la qualité des EPP : dans quelle mesure les évaluations réalisées dans le cadre de la MAP ont-elles progressivement atteint une qualité satisfaisante, au regard des standards internationaux, et comment ?

- La question n°3 porte sur les suites et l'efficacité des évaluations : comment et dans quels cas les évaluations réalisées dans le cadre de la MAP ont-elles contribué à la transformation de l'action publique, et en particulier à une prise de décision basée sur des faits ?

Une note de cadrage a été rédigée. Elle a permis de préciser les enjeux de la politique évaluée ainsi que le champ de l'évaluation, les données de suivi et éléments de bilan disponibles, le questionnement évaluatif, le référentiel d'évaluation et les critères afférents, la logique d'intervention décrivant la façon dont les évaluations pouvaient contribuer à la transformation de l'action publique, l'approche méthodologique générale retenue.

2.2.2.2 Phase de diagnostic

Métaévaluation : l'analyse des 65 évaluations

La métaévaluation correspond à l'analyse des 65 évaluations² retenues dans le périmètre, à partir d'une grille d'analyse commune permettant de collecter des informations de manière uniforme et factuelle. Cette grille a été construite en s'appuyant sur les principes de la démarche EPP et les standards internationaux en matière d'évaluation de politiques publiques. À partir des données collectées, une analyse est conduite sur trois registres (utilité, faisabilité, fiabilité³) déclinés en une vingtaine de critères.

Ces critères ont été renseignés à partir de données factuelles recueillies via un questionnaire uniquement fermé. La grille d'analyse employée est fournie en annexe.

Etudes de cas : 8 évaluations analysées de manière approfondie

Des études de cas ont été menées afin d'approfondir et d'illustrer par huit cas concrets les mécanismes identifiés lors de la métaévaluation. Ces études de cas ont permis dans un premier temps de caractériser le processus évaluatif et les changements dans l'action publique l'ayant suivie, et d'interroger les mécanismes expliquant la qualité constatée. Elles ont également permis de clarifier la contribution des évaluations aux changements observés sur le champ de la politique évaluée et d'identifier certaines bonnes pratiques et conditions de succès dans un but d'amélioration du processus d'évaluation.

Les études de cas ont été réalisées de la manière suivante : revue complète du rapport et du fond de dossier afférent (annexes, lettre de mission, cahier des charge, compte rendu de réunion, support de Copil, etc.), état des lieux des changements observés sur le domaine évalué, 5 à 10 entretiens avec les principales parties prenantes de la mission d'évaluation tant du côté de la maîtrise d'ouvrage (directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux, directeurs de cabinet, etc.) que de la maîtrise d'œuvre (équipe d'évaluation, inspecteurs, SGMAP, etc.). L'étude de cas donne lieu à une monographie (présentées en annexe du présent rapport). Le protocole des études de cas est fourni en annexe au présent rapport.

Les évaluations de politiques publiques (EPP) suivantes ont fait l'objet d'une étude de cas⁴ : politique d'éducation prioritaire (EPP n°4), politique de développement agricole (EPP n°23), pilotage territorial

² Le périmètre de la métaévaluation concerne 65 évaluations, et ne couvre pas l'intégralité des 77 EPP pour les raisons suivantes : 3 évaluations (46, 51, 67) n'ont pas été menées à terme, 3 évaluations (41, 44, 54) n'ont pas fait l'objet d'une publication et n'ont pas été étudiées par la mission pour des raisons de confidentialité, 6 évaluations (71, 72, 74, 75, 76, 77) étaient encore en cours au moment de la réalisation de nos travaux, le rapport et les documents de travail n'étant pas encore disponibles.

³ L'utilité vise à estimer comment les évaluations ont été construites et mises en œuvre de façon à être utiles aux commanditaires et aux parties prenantes de l'évaluation en général. La faisabilité interroge la manière dont les évaluations ont été conçues et mises en œuvre de façon à répondre effectivement, dans le temps et le budget imparti, aux questions d'évaluation. La fiabilité rend explicite la manière dont les évaluations ont été menées de façon à proposer une réponse crédible aux questions d'évaluation.

⁴ Exemple de critères de sélection des évaluations ayant fait l'objet d'une étude de cas : EPP terminées avant le 31 décembre 2015 afin de favoriser l'observation de suites, EPP pour lesquelles des suites ont été identifiées (même

de la politique de lutte et de prévention contre les drogues et la toxicomanie (EPP n°28), politique de sécurité routière (EPP n°38), politique de développement de la chirurgie ambulatoire (EPP n°52), organisation des élections politiques (EPP n°55), politique de gestion locale des déchets ménagers (EPP n°58), politique de mutualisation du bloc communal (EPP n°61).

L'association des services d'inspection et des ministères lors de la phase de diagnostic

Les inspections et services des ministères (directions d'administration centrale, secrétariats généraux) ont été sollicités dans le cadre de la première question évaluative et des études de cas.

La mission a réalisé une centaine d'entretiens dont la liste est présentée en annexe. Ces entretiens ont été réalisés au cours du quatrième trimestre 2016 afin de répondre notamment à la question évaluative portant sur l'effectivité de la démarche d'évaluation des politiques publiques dans le cadre de la modernisation de l'action publique (question n°1).

Les membres des missions d'évaluation ainsi que les maîtres d'ouvrage ont également été rencontrés dans le cadre des études de cas afin de permettre à la mission d'approfondir la compréhension du contexte, des travaux réalisés et des suites observées. La mission a cherché en particulier à dégager les bonnes pratiques mises en œuvre au cours des évaluations étudiées.

2.2.2.3 Phase de synthèse et recommandation

Réunions du groupe d'experts

Afin d'enrichir les constats et de discuter les premières pistes de propositions, la mission a pu solliciter la constitution d'un groupe d'experts en évaluation de politiques publiques et de stratégies de transformation de l'action publique, réunissant des acteurs à la fois internes et externes à l'administration.

Deux ateliers réunissant ce groupe d'experts ont été organisés les 24 novembre et 8 décembre 2016. La première réunion du groupe d'experts avait pour objet de partager les conclusions de la métaévaluation et d'identifier les bonnes pratiques à mettre en œuvre au cours d'une évaluation de politique publique, à partir de l'analyse des études de cas. La seconde réunion du groupe d'experts avait pour objectif d'identifier les enjeux et axes d'évolution de la démarche d'évaluation des politiques publiques dans son ensemble.

Les deux ateliers ont permis d'identifier, concernant d'une part la méthode d'évaluation et d'autre par la démarche EPP de la MAP, des bonnes pratiques à pérenniser, des axes d'amélioration et des questions clés pour identifier et compléter les principales modalités d'évolution. L'analyse de ces éléments, complétés des informations collectées lors des entretiens, des travaux de métaévaluation et des études de cas, ont permis d'élaborer les recommandations formulées dans le présent rapport

Rédaction du rapport

L'ensemble des données collectées a été employé pour alimenter le référentiel d'évaluation construit lors de la phase de cadrage. L'analyse documentaire et les entretiens ont été employés en priorité pour répondre à la première question évaluative, la métaévaluation pour répondre à la deuxième question et les études de cas pour la troisième.

Dans la mesure du possible, les sources ont été précisées, en particulier lorsque plusieurs sources convergentes permettent d'assurer la robustesse d'un constat précis. Les constats dont la solidité est plus limitée ont également été signalés dans la rédaction.

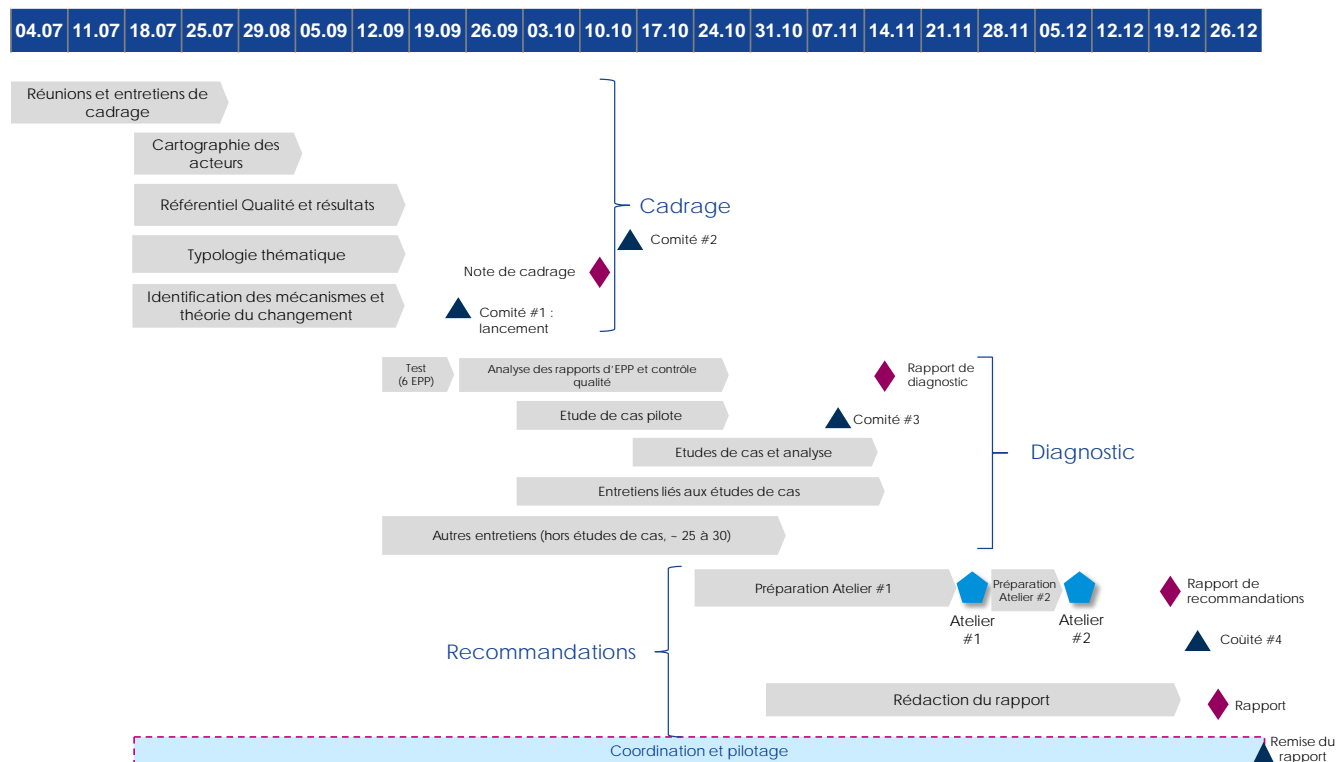
limitées), EPP pour lesquelles le rapport a été publié et un accès à l'information est possible (documents, équipe d'évaluation), EPP réalisées par des inspections interministérielles et des inspections ministérielles.

Chaque partie du rapport donne lieu à un certain nombre de constats, qui permettent d'aboutir aux conclusions de l'évaluation. Le lien entre ces constats et les conclusions est précisé. Les recommandations sont également liées explicitement aux conclusions.

2.2.3 Gouvernance et calendrier de réalisation de la mission

La mission d'évaluation a présenté l'avancement et les résultats de ses travaux lors de 4 comités de suivi, qui se sont tenus les 21 septembre, 14 octobre, 9 novembre et 22 décembre 2016 à la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT) du SGMAP.

Le schéma ci-après résume le calendrier de la mission :



Réponse aux questions évaluatives

3 Question n°1 : dans quelle mesure la démarche d'évaluation de politiques publiques de la modernisation de l'action publique a-t-elle été effectivement mise en œuvre ?

3.1 Introduction

La mission a analysé la démarche EPP dans son ensemble afin de répondre à la première question évaluative. Cette question a été déclinée selon quatre critères : la conception et l'ambition initiale de la démarche d'évaluation et l'évolution en cours de dispositif, sa mise en œuvre effective dans le temps (effectivité), l'efficacité du processus d'évaluation, la cohérence interne et externe de la démarche d'évaluation.

Cette première section vise ainsi à répondre à la question évaluative suivante : « dans quelle mesure la démarche EPP de la MAP élaborée en 2012 a-t-elle été effectivement mise en œuvre ? Son effectivité s'est-elle améliorée au fil du temps ? Quel rôle a joué le SGMAP ? Par quels aspects ce processus a-t-il eu les contributions les plus déterminantes ? »

La réponse à cette première question évaluative s'appuie sur l'analyse des documents ayant contribué à définir la démarche d'évaluation des politiques publiques de la MAP, sur les relevés de décision de la gouvernance de la modernisation de l'action publique ainsi que sur la réalisation d'entretiens avec les acteurs de la démarche, dont des représentants des corps d'inspection, des directions d'administration centrale et de leurs services, des secrétariats généraux ainsi que des services du SGMAP. La liste des entretiens réalisés figure en annexe au présent rapport. La métaévaluation et les études de cas ont aussi été mobilisées. Un groupe d'experts en évaluation de politiques publiques, réunissant des personnalités qualifiées internes ou externes à l'administration, a également été sollicité sous forme d'ateliers de travail afin d'apporter un regard complémentaire à la mission sur les analyses de celle-ci.

La présente section synthétise les analyses de la mission en réponse aux questions évaluatives précitées.

3.2 L'ambition du dispositif d'évaluation de politiques publiques et sa déclinaison en démarche d'évaluation

La conception de la démarche d'évaluation des politiques publiques (EPP) dans le cadre de la modernisation de l'action publique est inédite par son ambition et le choix de sa méthode. Le modèle de gouvernance de la démarche a été commun avec celui de la modernisation de l'action publique. L'organisation de cette gouvernance a cependant varié dans le temps. La démarche était également porteuse d'un modèle de gouvernance et de pilotage de chaque évaluation elle-même, qui n'a pas connu d'évolution majeure dans le temps.

3.2.1 La conception de la démarche d'évaluation des politiques publiques dans le cadre de la modernisation de l'action publique est inédite par son ambition et le choix de sa méthode

3.2.1.1 Une démarche conçue dans le cadre de la modernisation de l'action publique fondée sur l'outil évaluatif

La démarche d'évaluation des politiques publiques a été engagée par le gouvernement au cours du quatrième trimestre 2012 dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), nouvelle démarche de réforme de l'Etat, qui a succédé à la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Cette démarche répond à une orientation du bilan établi en septembre 2012 par les trois inspections générales interministérielles IGA, IGF et IGAS sur la réforme de l'Etat antérieure⁵ qui préconise de « *lancer une revue des politiques impliquant tous les acteurs (collectivités territoriales, organismes de protection sociale...)* ».

A partir de ces propositions, le séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 sur la modernisation de l'action publique a annoncé un travail « *d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique* ».

Cette orientation a introduit un lien fort entre un programme de revue des politiques publiques et le recours à l'outil évaluatif, la démarche dans son ensemble prenant alors le nom d'évaluation des politiques publiques (EPP) et constituant un des instruments importants de la MAP.

3.2.1.2 La démarche d'évaluation a été engagée par le gouvernement dès son entrée en fonction

Le lancement de la démarche EPP a fait l'objet d'un travail de préparation gouvernemental important, relatif à l'évolution de la réforme de l'Etat, et a conduit à inscrire les évaluations de politiques publiques dans ce cadre.

⁵ Rapport Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, IGA IGF IGAS, Septembre 2012, <http://www.fonction-publique.gouv.fr/publications/publications-hors-collection-2>

Chronologie de la démarche d'évaluation des politiques publiques et de la modernisation de l'action publique :

- 9-10 juillet 2012 : conférence sociale au CESE, présentation du chantier « moderniser l'action publique avec ses agents »
- 22 août 2012 : communication en conseil des ministres « une modernisation sur des bases nouvelles associant les agents publics et leurs représentants »
- 25 septembre 2012 : remise au Premier ministre du rapport IGF - IGA - IGAS sur le bilan de la RGPP
- 1^{er} octobre 2012 : séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique : présentation et lancement de la nouvelle feuille de route de la MAP
- 31 octobre 2012 : communication MAP en conseil des ministres et création du CIMAP et du SGMAP
- 18 décembre 2012 : 1^{er} CIMAP, « évaluer, moderniser, simplifier, accélérer la transition numérique », lancement de 40 évaluations en 2013
- 7 janvier 2013 : circulaire du Premier ministre annonçant le lancement des EPP et des PMMS
- 4 avril 2013 : 2^{ème} CIMAP, lancement d'un 4^{ème} cycle d'évaluations : 9 nouvelles EPP
- 17 juillet 2013 : 3^{ème} CIMAP, premières décisions de réforme résultant des évaluations
- 18 décembre 2013 : 4^{ème} CIMAP, nouvelles décisions résultant des évaluations et annonce du lancement de 14 nouvelles EPP

Source : SGMAP

La feuille de route de la modernisation de l'action publique (MAP) est annoncée au cours du séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012, avant de faire l'objet d'une communication au cours du conseil des ministres du 31 octobre qui entérine la création du SGMAP et du CIMAP.

Le séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 décide en vue « d'assurer dans la durée la cohérence et l'efficacité de l'action publique, d'engager dès l'automne un travail d'évaluation des politiques publiques. Cette démarche, conduite par vagues compte tenu de son ampleur, débouchera sur des mesures de simplification, sur l'amélioration de l'efficacité de l'action publique, sur la définition de nouvelles méthodes de travail partenariales et sur de nouvelles modalités d'intervention de la puissance publique. »

Le premier comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, a arrêté la décision de « conduire un travail d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques, au cours de la mandature, avec l'ensemble des acteurs publics concernés : Etat, collectivités locales, organismes sociaux et opérateurs ». Il a également arrêté une liste de quarante politiques publiques à évaluer.

3.2.1.3 La conception de la démarche d'évaluation des politiques publiques s'est appuyée sur le bilan du dispositif antérieur de réforme de l'Etat

Le bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) établi par les corps d'inspection (IGA, IGF et IGAS)⁶ met en exergue les limites du dispositif antérieur. Les enjeux relevés portent notamment sur des aspects tels que la conciliation entre le questionnement des finalités des politiques publiques, de leur efficacité, de leur financement et de leur évolution possible avec la méthode mise en œuvre, l'approche limitée à l'Etat, l'absence de concertation interne et externe, une recherche d'économies rapides, et la compatibilité du rythme des réformes avec l'association des acteurs et des usagers, et avec une préparation suffisante des réformes envisagées.

Les propositions de méthode pour la rénovation de l'action publique élaborées par les corps d'inspection préconisent au titre d'une des trois orientations principales, de « *lancer au-delà du périmètre de l'Etat, une revue des politiques impliquant tous les acteurs (collectivités territoriales, organismes de protection sociale...), en commençant par les plus concernées par la décentralisation* ».

En termes de gouvernance, le rapport précise que « ces orientations nécessitent le maintien d'un pilotage interministériel fort, tout en redonnant aux ministres la pleine responsabilité des réformes dont ils seront porteurs ». Le dispositif proposé repose sur un « comité interministériel de rénovation de l'action publique (CIRAP) présidé par le Premier ministre, où seraient prises les décisions les plus importantes, cadrées et lancées les revues de politiques et assuré le suivi des décisions arrêtées ; et sur un renforcement de la coordination interministérielle (...) ».

L'élaboration de la démarche d'évaluation vise ainsi à répondre aux enjeux identifiés dans le cadre des dispositifs antérieurs de réforme de l'Etat, qui portent en particulier sur :

- l'association des parties prenantes, condition de la pertinence et de la profondeur des réformes, de leur acceptation et de leur succès,
- le questionnement des finalités des actions publiques, à partir de leurs impacts et des besoins des bénéficiaires,
- la contribution au redressement des finances publiques à partir de ce questionnement.

3.2.1.4 Un périmètre étendu par rapport aux dispositifs antérieurs

La démarche EPP engagée porte une ambition élargie au regard des dispositifs précédents, à la fois en termes de périmètre (l'ensemble de l'action publique entre dans le champ de la démarche, notamment les politiques publiques portées par les collectivités territoriales) et en termes d'objectifs (l'efficacité de l'action publique et la contribution au redressement des finances publiques).

L'ambition de la démarche EPP est portée par le Premier ministre lors du premier CIMAP (« *toutes les politiques publiques feront l'objet d'une évaluation* »).

La circulaire du 7 janvier 2013 précise que l'exercice de « *réexamen des objectifs et des missions* » des programmes ministériels de modernisation et de simplification « *viendra compléter, la démarche d'évaluation des politiques publiques* ». L'évaluation des politiques publiques est intégrée à une démarche plus large de modernisation. Elle vise à « *construire une vision collective des enjeux, des objectifs, des résultats et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique* », au contraire des démarches habituelles de contrôle et d'audit.

Il s'agit d'associer les acteurs dans une démarche partenariale. Aux côtés de l'administration centrale, l'ensemble des acteurs publics ont vocation à participer aux EPP conduites « *en partenariat avec les*

⁶ Cadrage méthodologique de l'évaluation de politiques publiques partenariales, IGA IGF IGAS, 2012
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000683.pdf>

collectivités locales, qui souvent cogèrent les politiques publiques, mais aussi les organismes de protection sociale, les élus et les partenaires sociaux ».

La démarche d'évaluation vise à répondre à un objectif d'efficacité des politiques publiques, de modernisation de l'action publique et de contribution au redressement des finances publiques.

3.2.1.5 Une démarche définie en premier lieu par sa méthode

La démarche a été définie en termes de méthode par les corps d'inspection interministériels en cohérence avec les objectifs et la gouvernance mise en œuvre.

Quatre piliers méthodologiques

Les principes directeurs de la démarche d'évaluation des politiques publiques sont précisés et diffusés dans un guide élaboré en décembre 2012 par l'IGF, l'IGAS et l'IGA, sur le « cadrage méthodologique de l'évaluation de politiques publiques partenariales⁷ ». Ce document a pour but d'« expliciter ce qui est attendu des acteurs de l'évaluation et de fournir les principaux éléments de la démarche de modernisation de l'action publique ». Il définit des éléments méthodologiques pour accompagner les membres des futures équipes dans la conduite des évaluations de politiques publiques.

Fournir une aide à la décision

Les évaluations ont vocation à porter un regard rétrospectif sur une politique publique et à proposer des scénarios d'évolution destinés à améliorer l'action publique. Sur ce point, le guide méthodologique indique que les évaluations MAP « ne suivent pas exactement le modèle d'une évaluation tel que le promeut par exemple la société française d'évaluation », pour s'adapter au mieux aux besoins de la décision publique, « car il serait trop complexe, trop consommateur de ressources humaines et supposerait une durée beaucoup plus longue que ce qui est envisageable dans le cadre de la modernisation de l'action publique ».

Favoriser la concertation et la transparence

L'évaluation dans le cadre de la MAP vise à la fois la transparence et l'ouverture aux parties prenantes. Les différents documents relatifs aux évaluations (lettres de missions, fiches de cadrage, rapports finaux) ont vocation à être publiés sur un espace public dédié (modernisation.gouv.fr).

L'ouverture doit se traduire par l'association à différentes phases du processus des organisations et des citoyens concernés par la politique évaluée à travers un comité de pilotage (ultérieurement appelé comité d'évaluation) qui doit rassembler à la fois les décideurs et opérateurs de la politique, les autres entités publiques concernées (collectivités locales), les représentants des bénéficiaires de la politique (partenaires sociaux, associations d'usagers), et des personnalités qualifiées. L'utilisation d'outils de collecte des avis des bénéficiaires finaux, tels que les sondages ou les entretiens collectifs (« focus groups ») vise également à favoriser cette ouverture.

Aller au-delà de la mesure d'efficacité et d'efficience

Les équipes d'évaluation sont encouragées à interroger la politique publique évaluée dans sa globalité, sur des critères définis à partir des standards internationaux de l'évaluation. Il s'agit non seulement de se prononcer sur l'efficacité et l'efficience des politiques publiques, mais aussi sur leur pertinence et leur utilité au regard des enjeux sociétaux auxquels ces politiques visent à répondre.

⁷ Cadrage méthodologique de l'évaluation de politiques publiques partenariales, IGA IGF IGAS, 2012
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000683.pdf>

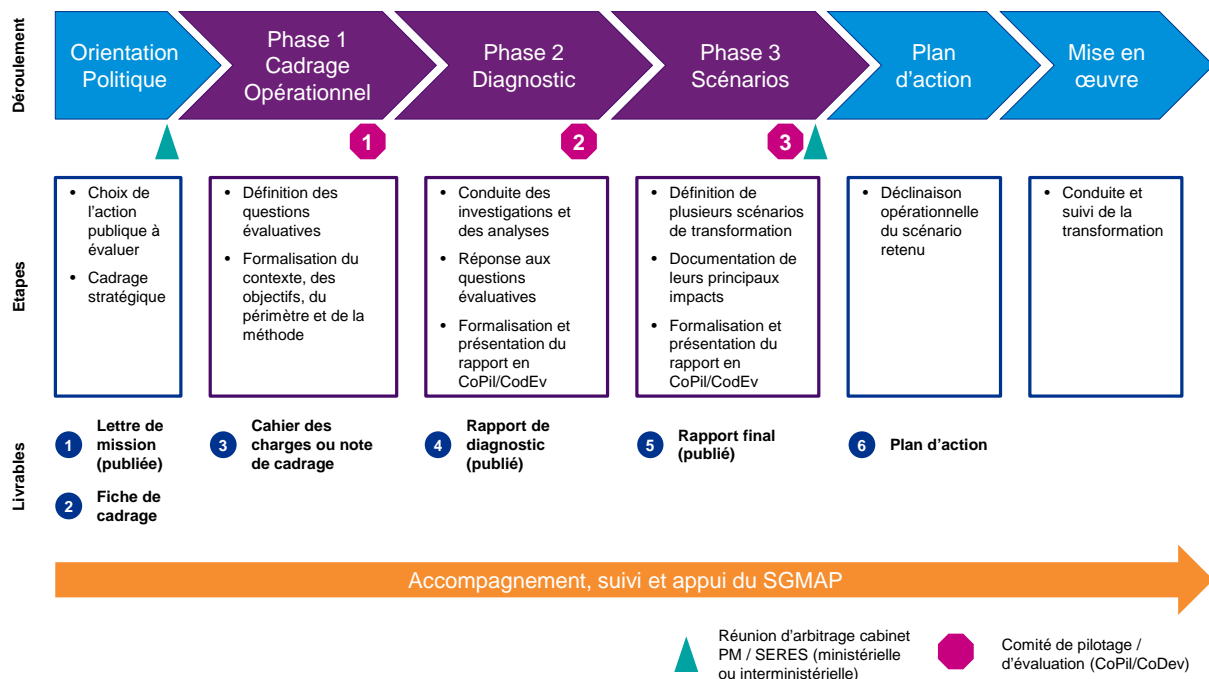
Garantir l'indépendance de l'évaluation et favoriser la concertation

Deux éléments méthodologiques visent à l'indépendance des travaux menés et favorisent la concertation :

- La séparation entre commanditaire (maîtrise d'ouvrage) et équipe d'évaluation (maîtrise d'œuvre), à la fois en termes de ressources et de mission pour renforcer l'indépendance de l'équipe d'évaluation, et par conséquent de son diagnostic et de ses recommandations.
- La division du processus d'évaluation en deux phases suivant une phase de cadrage, pour concilier le caractère opérationnel des évaluations et leur ambition partenariale : une phase de diagnostic partenarial, dont les conclusions ont vocation à être partagées et acceptées par les parties prenantes afin de favoriser la transformation de l'action publique ; une phase d'élaboration des scénarios de réforme, au cours de laquelle la mission élabore les différents scénarios, et peut choisir d'en préconiser un en particulier.

L'évaluation s'achève avec la remise des scénarios au maître d'ouvrage. Ce dernier peut ensuite retenir un scénario de réforme, et développer un plan d'action en vue de sa mise en œuvre.

Le graphique ci-dessous résume la méthodologie élaborée :



Source : SGMAP

Ces principes constituent le cadre méthodologique des EPP à conduire dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

3.2.2 Un modèle de gouvernance commun avec celui de la MAP

La démarche EPP s'étant inscrite dans le cadre de la MAP, son modèle de gouvernance est commun à celle-ci. Il s'appuie sur un portage gouvernemental, une animation interministérielle par le SGMAP et une gouvernance interministérielle dont les CIMAP constituent l'outil principal.

3.2.2.1 Un portage gouvernemental auprès du Premier ministre

Le positionnement interministériel de la démarche EPP a été traduit dans les textes. La démarche est portée par le Premier ministre, qui assume la responsabilité du pilotage et de la coordination du dispositif (circulaire du 7 janvier 2013). Le portage en est assuré par le cabinet du Premier ministre (« *le comité de pilotage de la MAP, présidé par mon directeur de cabinet* »), sans réduire la responsabilité des ministres qui est affirmée (« *la réussite des évaluations de politique publique relevant de leur responsabilité* »).

3.2.2.2 L'animation de la démarche est confiée à un échelon interministériel (le SGMAP) et la réalisation des évaluations aux corps d'inspection

Le caractère interministériel de la démarche est traduit dans l'organisation mise en œuvre. Placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au secrétariat général du gouvernement, le SGMAP est chargé d'une mission interministérielle portée par son décret⁸ de création : il « *coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique* ». Son rôle est également évoqué dans le guide méthodologique de l'évaluation partenariale « *d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) auprès du Premier ministre et des ministères en charge des évaluations* ».

La dimension interministérielle de la démarche se traduit également dans la composition des équipes qui seront en charge des missions d'évaluation, ce rôle étant confié pour une part importante aux corps d'inspection interministériels (IGA, IGF, IGAS).

3.2.2.3 Un outil de gouvernance interministérielle : le CIMAP

Le programme d'évaluation des politiques publiques étant une composante de la MAP, il bénéficie de la gouvernance interministérielle de celle-ci, placée sous l'autorité du Premier ministre. Cette gouvernance a cependant évolué dans le temps.

Le décret⁹ n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique définit son rôle quant aux évaluations de politiques publiques : « *Le CIMAP décide et coordonne les évaluations de politiques publiques, notamment partenariales* ». Lors de sa première réunion, le comité précise ce rôle : « *le CIMAP est l'instance décisionnelle : au cours des travaux d'évaluation, il est informé des diagnostics et de l'ensemble des propositions de scénarios de réforme envisagés. Il valide, à l'issue de ces travaux, le scénario de réforme à retenir ainsi que le plan d'action associé* »¹⁰. Jusqu'en décembre 2013, le CIMAP sera ainsi l'élément central de la gouvernance du programme. Il réunit l'ensemble du gouvernement sous la présidence du Premier ministre, valide les sujets d'évaluation à lancer et décide des suites à donner aux évaluations achevées. Il est préparé par le SGMAP, en coordination avec le cabinet du Premier ministre.

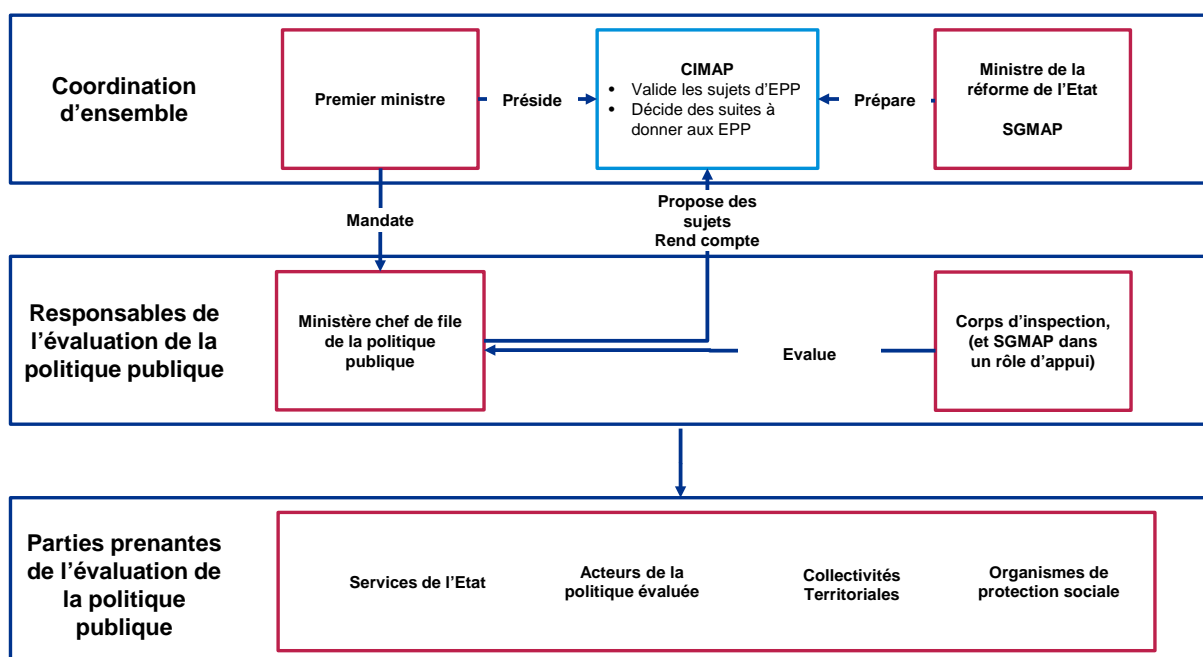
⁸ Décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du SGMAP : « le SGMAP coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics. »

⁹ Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

¹⁰ Relevé de décision du CIMAP du 18 décembre 2012

http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp-cimap_18-12-12-releve_decisions.pdf

Le schéma ci-après illustre ces modalités de gouvernance :



Source : KPMG, Quadrant Conseil

Par ailleurs, « un comité de pilotage restreint, présidé par le directeur de cabinet du Premier ministre, associant le ministère en charge de la réforme de l'État et le ministre chargé du budget assure la coordination de ces travaux. » Ce comité a pour mission de suivre l'ensemble des travaux (calendriers, difficultés rencontrées, cohérence avec la programmation budgétaire), de veiller à la cohérence des différents projets d'évaluation (synchronisation des échéances, cohérence des lettres de mission ou cahiers des charges propres à chaque évaluation), de coordonner et de favoriser les relations avec le Parlement (information ou consultation).

3.2.3 Une gouvernance interministérielle ayant évolué dans le temps

Deux périodes se distinguent en matière de gouvernance : une gouvernance interministérielle portée par les CIMAP jusqu'à la fin de l'année 2013, puis une gouvernance sans tenue d'un comité interministériel dédié à partir de 2014.

Le CIMAP valide les thèmes d'évaluation, suit les travaux et décide des suites. Il s'est réuni quatre fois : le 18 décembre 2012, le 2 avril 2013, le 18 juillet 2013 et le 18 décembre 2013 (cycles I à V). Ces comités sont à l'origine du lancement de 61 évaluations.

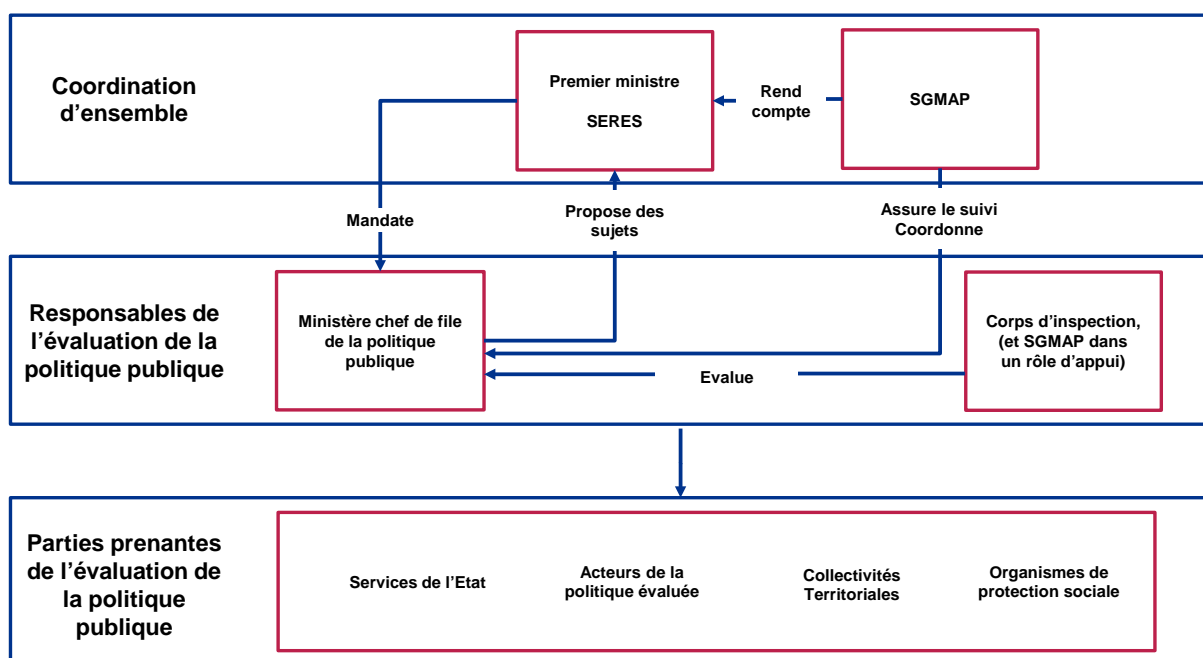
Dans ce cadre, le CIMAP décide du lancement d'une évaluation, avant émission d'une lettre de mission par le Premier ministre à l'attention du ministre chef de file de la politique qui le charge de la maîtrise d'ouvrage de l'évaluation.

Les deux derniers CIMAP sont à l'origine de dix-sept décisions prises à partir des évaluations achevées en 2013. Ces décisions sont majoritairement de nature stratégique, telles que « renforcer les capacités de pilotage par l'échelon local des régimes d'aides nationales en faveur de la production de logements sociaux » ou « réforme[r] la formation professionnelle qui permettra notamment, après négociation entre les partenaires sociaux et concertation avec les régions, de concevoir davantage la politique de formation des demandeurs d'emploi dans une logique de parcours individualisé ». Certaines décisions sont plus précises et évoquent des économies attendues (deux milliards d'euros d'économies à l'horizon 2015 après l'évaluation des aides aux entreprises) ou des mesures opérationnelles à mettre en œuvre (efforts de mutualisation des fonctions supports des réseaux de l'État à l'étranger, après l'évaluation du pilotage de ces réseaux).

A partir de l'année 2014, le CIMAP n'est plus réuni et le pilotage de la démarche est assuré par le SGMAP en coordination et concertation avec le cabinet du Premier ministre. L'arrêt des CIMAP marque une césure dans la chronologie de la démarche EPP, l'absence de comité interministériel se traduisant par un portage gouvernemental plus limité de la démarche, en termes d'arbitrage, de lancement et de suivi des EPP notamment. Un sixième cycle d'évaluations a cependant été lancé en mai 2015.

La répartition des rôles et les conditions dans lesquelles les sujets d'évaluation sont qualifiés et validés ont évolué en l'absence de nouvelle réunion du CIMAP. Le processus peut toutefois toujours être qualifié d'interministériel, dans la mesure où il implique des relations entre les différents ministères et le SGMAP, dépendant du Premier ministre.

Ce nouveau processus est résumé dans le schéma ci-après :



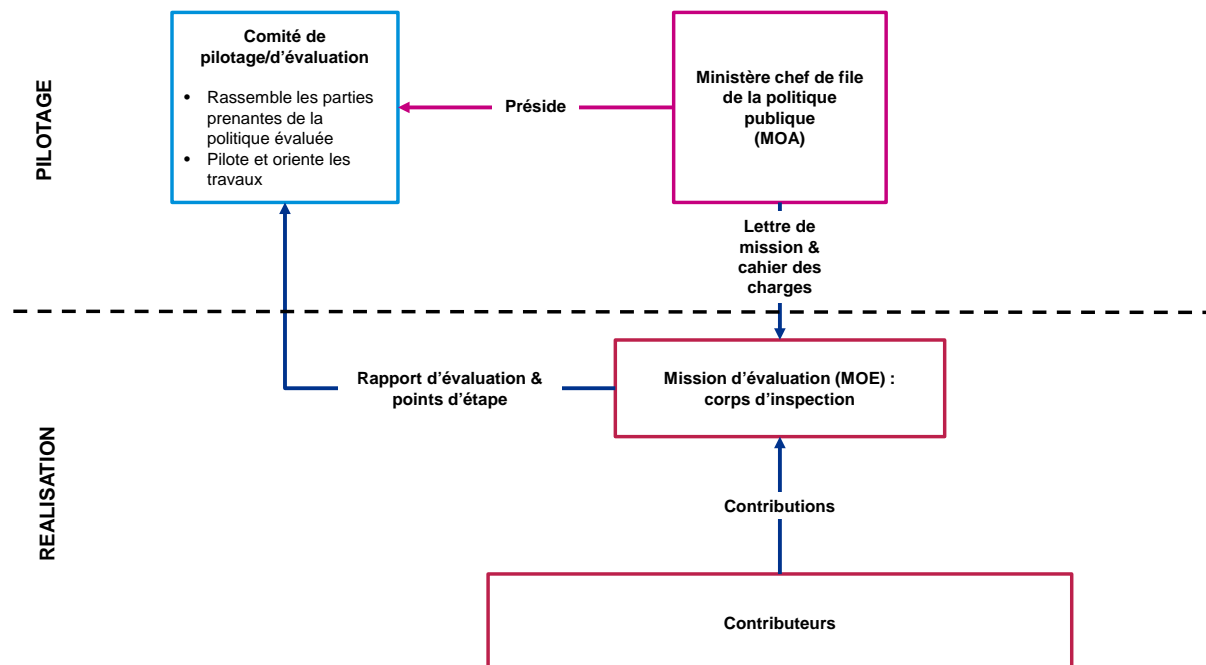
Source : KPMG, Quadrant Conseil

Après l'arrêt des CIMAP, la coordination d'ensemble du dispositif demeure placée sous l'autorité du Premier ministre, assisté par le SGMAP. Les ministères identifient leur besoin et en informent le cabinet du Premier ministre, le Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat et à la Simplification (SERES) et le SGMAP. A l'issue d'échanges interministériels, le Premier ministre arrête le choix des thèmes d'évaluation de politiques publiques. La décision est prise à l'issue d'une réunion interministérielle (RIM) et formalisée dans un « bleu ». Le SGMAP assure ensuite le suivi et l'appui à la réalisation de l'évaluation.

La gouvernance propre à chaque évaluation n'a pas été influencée par l'arrêt des CIMAP. Les décisions prises à l'issue de chaque évaluation ont été validées au niveau ministériel. Le suivi des décisions prises revenant au SGMAP et aux secrétaires généraux des ministères concernés, est cependant devenu plus difficile à mettre en œuvre.

3.2.4 La démarche était également porteuse d'un modèle de gouvernance et de pilotage de chaque évaluation

Les modalités de pilotage et de déroulement des évaluations sont précisées dans le guide méthodologique et partiellement repris par le relevé de décision du 1^{er} CIMAP (18 décembre 2012).



Source : KPMG, Quadrant Conseil

3.2.4.1 Le pilotage d'une évaluation fait l'objet d'une gouvernance par un comité dédié

La maîtrise d'ouvrage est assurée par le ministre qui peut, au besoin, déléguer à une entité ou une personnalité tierce le pilotage des travaux. Le relevé de décision du premier CIMAP précise que « *les évaluations sont conduites sous la responsabilité des ministres compétents, qui désignent les personnalités ou structures chargées de piloter les évaluations, déterminent les modalités d'association des partenaires concernés et précisent les calendriers adaptés aux enjeux de chaque évaluation* ».

Un comité de pilotage doit suivre l'évaluation de la phase de cadrage à la phase de validation des recommandations. Ce comité de pilotage (CoPil), devenu comité d'évaluation (CoDev) à partir de 2014, a vocation à rassembler les parties prenantes de la politique évaluée. Il doit être tenu informé du déroulement de la mission et vise à être le lieu de partage, d'appropriation et de discussion des productions de l'équipe d'évaluation. Il se réunit en principe trois fois (à la fin de chaque phase de l'évaluation : cadrage, diagnostic et recommandation) pour valider les livrables produits par l'équipe d'évaluation.

3.2.4.2 La réalisation des évaluations a été confiée aux corps d'inspection avec l'appui du SGMAP

La réalisation des travaux d'évaluation a essentiellement été confiée aux corps d'inspection. Le premier CIMAP en a défini le principe dans les termes suivants « pour la réalisation des travaux d'évaluation, chaque ministre chef de file bénéficie de l'appui des différentes inspections ministérielles et interministérielles, de celui du réseau des référents ministériels d'évaluation (RME) placés auprès des secrétaires généraux ».

Concernant le SGMAP, il a précisé par ailleurs que : « le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) [...] apporte, en tant que de besoin, un soutien méthodologique et technique aux équipes en charge de l'évaluation ». Il s'agit pour le SGMAP d'un rôle de « conseil et d'accompagnement de la MOA et de la MOE via un chef de projet désigné au sein du SGMAP pour chaque EPP ».

L'accompagnement dans la mise en œuvre des EPP peut prendre des formats variés en fonction du champ des politiques évaluées et des besoins des équipes d'évaluations. On distingue plusieurs types de soutien possibles :

- La facilitation des relations MOA/MOE ;
- L'organisation de réunions périodiques de partage d'expérience des responsables opérationnels et des coordonnateurs d'évaluations ;
- Une aide technique d'ordre méthodologique (documents types, notes) et dans la consultation des parties prenantes (questionnaires, sondage, enquête qualitative, focus group...) avec le soutien de prestataires ;
- La mobilisation de ressources externes à l'équipe d'évaluation (équipe appui du SGMAP distincte des chefs de projets évaluations, prestations de conseil, autres services ministériels) afin de produire ou coproduire l'évaluation, de conduire des travaux, études ou expertises ciblées (benchmark...).

3.2.4.3 Les parties prenantes sont associées à la gouvernance de l'évaluation

Au-delà de la participation au comité de pilotage, les modalités d'association des parties prenantes envisagées sont de deux natures : la consultation et la concertation.

La consultation vise à obtenir l'avis d'une partie prenante. La consultation peut s'effectuer par entretien, par sondage ou par enquête. La concertation vise à co-construire avec elle une partie de l'analyse ou des recommandations produite par la mission. La concertation requiert l'organisation de rencontres spécifiques, notamment sous la forme d'ateliers.

L'association des parties prenantes constitue une évolution au regard des dispositifs antérieurs de réforme de l'Etat. Elle s'appuie sur une instruction du Premier ministre (circulaire du 7 janvier 2013). Sa mise en œuvre est facilitée par l'appui contractuel fourni par le SGMAP aux missions d'évaluation par la mise à disposition de prestataires externes en charge par exemple des consultations par le biais d'enquêtes.

3.3 Effectivité du processus d'évaluation

La démarche d'évaluation élaborée dans le cadre de la MAP est caractérisée par des éléments nouveaux et une impulsion initiale forte. Une ambition large lui est fixée (principes, périmètre, objectifs) avec un portage interministériel qui a varié dans le temps. Il s'agit désormais de déterminer dans quelle mesure ces principes et ces objectifs ont été mis en œuvre et s'ils ont produit des effets.

Les réalisations de la démarche se sont traduites par un nombre d'important d'évaluations de politiques publiques, une implication forte des corps d'inspection. En revanche, la méthodologie évaluative et les principes définis initialement ont été appliqués de manière variée.

3.3.1 Un nombre important d'évaluations de politiques publiques réalisées

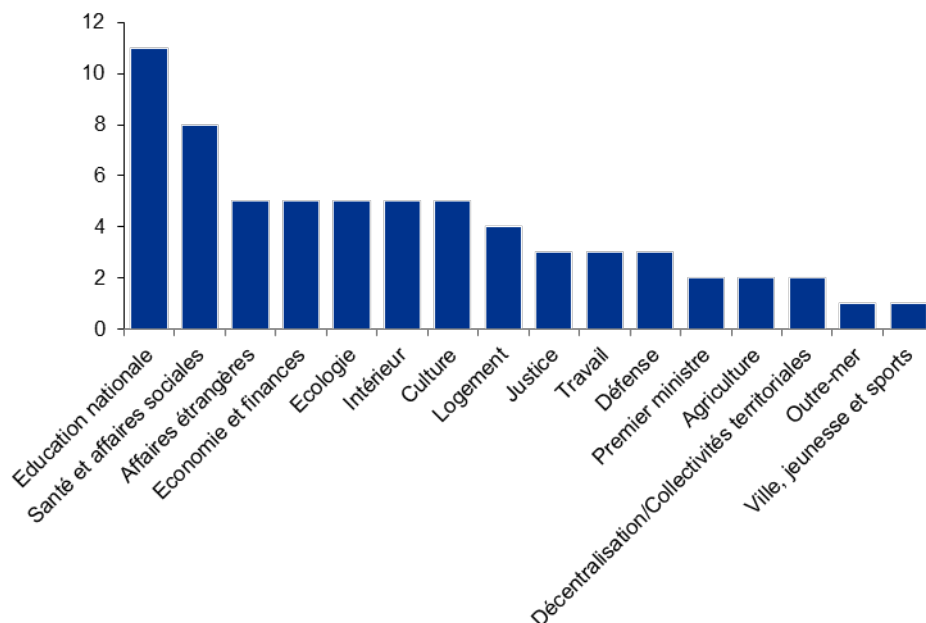
Entre janvier 2013 et décembre 2016, 77 évaluations de politique publique ont été lancées (hors la présente évaluation). Elles sont réparties en six cycles d'évaluation dont l'intensité a varié au cours du temps, un cycle étant défini par le SGMAP comme un groupe d'évaluation lancé à un même moment par la gouvernance interministérielle (CIMAP ou RIM). La répartition des évaluations entre les cycles est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau de correspondance des cycles d'EPP et des dates de lancement (Cf. liste des EPP en annexe).

Cycle CIMAP	Date de lancement du cycle d'évaluation	Nombre d'évaluations	N° d'évaluations
I	1 Janvier 2013	27	1 à 27
II	1 Mai 2013	9	28 à 36
III	1 Octobre 2013	4	37 à 40
IV	2 Octobre 2013	9	41 à 49
V	4 Février 2014	12	50 à 61
VI	- Mai 2015	16	à partir de 62

L'ensemble des périmètres ministériels a contribué aux évaluations en tant que chef de file d'une politique publique, avec une mobilisation contrastée (1 à 11 évaluations par périmètre ministériel) comme le montre le graphique ci-dessous.

Nombre d'évaluations conduites par ministère



Source : EPP
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

3.3.2 Une forte implication des corps d'inspection dans la réalisation des travaux

Les évaluations ont été majoritairement réalisées par plus de 300 inspecteurs des corps d'inspection interministériels et ministériels. Au moins un corps d'inspection a participé à 89% des évaluations analysées (58 sur 65), et 48% des évaluations ont été réalisées uniquement par des corps d'inspection (31 sur 65). Cette mobilisation des corps d'inspection constitue un changement introduit par la MAP à l'occasion de la démarche d'évaluations de politiques publiques. La part des évaluations dans lesquelles les corps d'inspection ont été impliqués montre un engagement fort dans la démarche.

Dans un nombre plus limité de cas, d'autres types de personnel ont participé aux évaluations : il s'agit des services de l'administration parties prenantes de la politique évaluée (17 cas sur 65), et de personnalités qualifiées (21 cas). En revanche, peu d'évaluateurs externes, de cabinets de conseil ou de chercheurs (3 évaluations), ont été impliqués dans les missions d'évaluation. La démarche a ainsi mobilisé principalement des ressources internes à l'Etat pour l'exécution des missions d'évaluation.

3.3.3 La méthodologie évaluative et les principes définis initialement ont été appliqués de manière variée

Les principes définis au début de la MAP n'ont pas été systématiquement et entièrement mis en œuvre. Le degré de mise en œuvre de ces principes et leur contribution à l'effectivité du processus d'évaluation est examiné ci-après. Leur incidence sur la production des évaluations est analysée dans la deuxième question évaluative.

3.3.3.1 L'association des parties prenantes et des collectivités territoriales

L'association des parties prenantes

L'ouverture aux parties prenantes des politiques évaluées est dans la pratique un aspect nouveau du programme d'évaluations MAP. Dans 62% des évaluations, un comité de pilotage ouvert comprenant des représentants des usagers et/ou des observateurs indépendants (chercheurs ou experts) a été mis en place pour suivre l'évaluation. Cette ouverture constitue une évolution significative au regard de la pratique des missions d'inspection.

Si les comités de pilotage des évaluations ont été généralement ouverts aux parties prenantes, ils ont été davantage des instances de suivi de l'avancement des travaux que d'orientation et de validation des travaux. De ce point de vue, le processus d'évaluation semble avoir été plus pluraliste que partenarial.

Certaines parties prenantes ont ainsi souligné la faible incidence sur le déroulement des travaux de leur présence au comité de pilotage ou d'évaluation, leur niveau limité d'association à l'orientation des travaux les conduisant à des logiques institutionnelles lors de ces comités.

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont été globalement relativement peu associées à la démarche d'évaluation. Elles ont été impliquées dans 24 comités de pilotage sur les 65 évaluations analysées pour la méta-évaluation, principalement par l'association de représentants de l'AMF, de l'ADF ou de l'ARF plutôt que par l'association de collectivités elles-mêmes ou d'élus.

Sur les 77 évaluations réalisées, quatre concernaient directement les collectivités locales ou des politiques pour lesquelles elles sont le principal acteur en charge de la mise en œuvre. L'évaluation réalisée sur la mutualisation des compétences du bloc communal constitue ainsi la seule évaluation pour laquelle les collectivités territoriales ont fait partie de la maîtrise d'ouvrage des évaluations.

Enfin, la réforme territoriale conduite à partir d'avril 2014 n'a pas conduit au choix d'un plus grand nombre de sujets concernant les collectivités territoriales.

3.3.3.2 Calendrier des évaluations

Le guide de cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales préconisait une durée totale de 6 à 9 mois pour une mission d'évaluation, en fonction de l'enjeu de celle-ci. La durée totale étant décomposée par étape entre une phase de cadrage (2 mois), une phase de diagnostic (3 mois) et une phase de scénarios (2 mois).

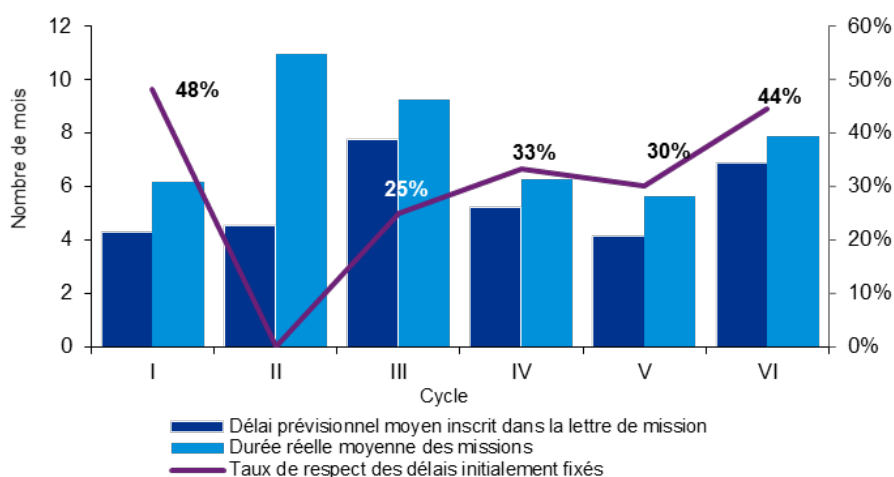
La durée moyenne des 65 évaluations étudiées dans la méta-évaluation, de la signature de la lettre de mission au dernier comité de pilotage, s'établit à 7,2 mois. La médiane s'établit à 6,7 mois. 9 EPP ont duré moins de 4 mois, 46 EPP de 4 à 10 mois et 8 EPP plus de 10 mois.

Les durées estimées ici n'incluent pas la phase de pré-cadrage qui vise à préciser la lettre de mission et à identifier les acteurs à mobiliser dans l'exécution opérationnelle des travaux. Selon certains interlocuteurs, cette phase peut parfois prendre plusieurs mois (cf. évaluation de la politique de gestion des déchets ménagers pour laquelle cette phase dure quatre mois).

Par ailleurs, il est arrivé fréquemment (dans 38% des cas) que le délai prévu dans la lettre de mission ne soit pas respecté et soit supérieur à la commande. De même, ce délai n'a parfois pas été jugé suffisant par les équipes d'évaluation pour mener des études quantitatives ou des consultations approfondies des parties prenantes.

Le graphique ci-dessous illustre, par cycle (I à VI), l'écart entre les délais prévisionnels moyens et les durées réelles moyennes des évaluations (histogramme), ainsi que la proportion d'évaluation respectant le délai prévisionnel (courbe, en % du nombre d'évaluations du cycle).

Durée prévue vs durée effective et taux de respect des délais par cycle d'évaluation



Source : documentation des EPP
 (n = 60 EPP, soit les évaluations pour lesquelles une date de rendu avait été fixée)

Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs (corps d'inspection, maîtrise d'ouvrage) rencontrés ont évoqué la difficulté d'articuler le calendrier des évaluations de politiques publiques et le calendrier qui anime le cycle de prise de décision au sein de l'Etat, y compris au sein de la procédure budgétaire. Or, au terme des entretiens réalisés, l'articulation avec les processus de décision constitue un facteur déterminant s'agissant d'évaluations ayant des objectifs de transformation ou d'amélioration de l'action publique.

Conçu initialement autour d'une durée normative visant un équilibre entre le temps acceptable pour la prise de décision et le temps raisonnable pour réaliser une évaluation, le calendrier de réalisation des évaluations n'a donc pas toujours respecté ces délais.

3.3.3.3 Mise en œuvre du principe de transparence

Les EPP s'appuient sur un principe de transparence conformément aux recommandations du Programme pour un Gouvernement Ouvert qui prévoit notamment d'améliorer l'accès des citoyens à l'information publique, de mettre à disposition l'information de l'ensemble des administrations, et d'intensifier la transparence de la dépense et des finances publiques.

Dans le cadre de la démarche EPP de la MAP, 80% des rapports ont été publiés (52 rapports sur 65). Les rapports non-publiés l'ont été soit pour des raisons de confidentialité (1 rapport), soit pour des raisons d'agenda au regard du calendrier législatif du gouvernement (6 rapports), soit car la décision de publication n'a pas encore été prise (6 rapports). La lettre de mission est publiée pour l'intégralité des évaluations, y compris celles dont le rapport final n'est pas publié.

Les rapports sont publiés sur le site modernisation.gouv.fr selon les modalités suivantes : sont publiés *a minima* la lettre de mission et le rapport final, éventuellement accompagnés d'une synthèse ou encore des résultats d'une consultation. Un espace dédié à chaque EPP permet d'en suivre son avancement étape par étape.

3.3.3.4 Processus de choix des sujets et programmation des évaluations

De décembre 2012 à fin 2013, les 61 sujets validés pour les cinq premiers cycles d'évaluation ont fait l'objet de décisions prises lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Comme précisé dans le relevé de décisions du premier CIMAP¹¹, un comité restreint se réunissait en amont. Il était le lieu effectif de pré-sélection des sujets d'évaluation à partir des propositions émises par les différents ministères et par le SGMAP. Certaines propositions ont été invalidées par le comité restreint de crainte qu'elles ne se traduisent par une augmentation des dépenses publiques. Les réunions ne donnaient pas lieu à la publication de compte-rendu.

Au niveau ministériel, les modalités d'émergence et de choix des sujets ont été variées et parfois informelles. Les entretiens et études de cas réalisés ont révélé que les sujets pouvaient être choisis soit directement par le ministre (éducation prioritaire par exemple), soit directement par l'administration (sécurité sanitaire des aliments par exemple). En revanche, les secrétaires généraux et les correspondants modernisation, interlocuteurs du SGMAP, ont été peu mobilisés pour identifier, qualifier et préciser les sujets d'évaluation. Si certains sujets proposés l'ont été pour faire évoluer une politique considérée comme ne répondant pas aux objectifs fixés (appui à l'internationalisation de l'économie française), d'autres ont pu l'être pour valoriser le bilan d'une politique publique (sécurité routière), ou encore pour répondre à l'agenda ministériel.

Dans l'ensemble, l'analyse des sujets retenus pour évaluation montre l'hétérogénéité des choix réalisés. Les champs d'évaluation sont variables : des sujets à portée limitée comme les licences d'entrepreneurs de spectacle vivant côtoient des sujets plus vastes, comme la politique du logement. De même, les sujets choisis n'ont pas toujours été en cohérence avec l'agenda politique. C'est le cas de l'évaluation sur la gestion locale des déchets ménagers, initiée alors qu'un plan de gestion des déchets était en cours de finalisation ; au contraire, certains sujets suivent de près l'agenda de leur ministre chef de file, comme le développement agricole ou l'éducation prioritaire.

Pour le sixième cycle d'évaluations, le SGMAP a proposé une liste de sujets d'évaluation au Premier ministre en coordination avec les ministères volontaires pour lancer de nouvelles évaluations. En l'absence de CIMAP, un premier filtre de sujets d'évaluation a été opéré par le SGMAP avant échange avec le Premier ministre. Ces modalités de choix n'ont pas fait l'objet d'un processus formalisé (critère, calendrier, étapes de qualification et de validation) comme cela a pu être le cas auparavant lorsque le CIMAP jouait ce rôle.

Le sixième cycle comprend, comme les cinq cycles précédents, des sujets hétérogènes dans leur périmètre, leur approche et leurs enjeux (rôle et place du logement locatif meublé dans la politique du logement, engagement citoyen international des jeunes, démocratisation culturelle).

Reposant sur l'initiative ministérielle, le processus de choix des sujets a donc conduit à des évaluations sur des thèmes d'ampleur et d'enjeux variables dont la typologie est détaillée dans la réponse à la deuxième question évaluative.

¹¹ « Un comité de pilotage restreint, présidé par le directeur de cabinet du Premier ministre, associant le ministère en charge de la réforme de l'État et le ministre chargé du budget veillera à la coordination de ces travaux ».

Le relevé de décision du premier CIMAP (18 décembre 2012) précise aussi les critères de choix des thèmes à évaluer : caractère prioritaire des politiques publiques concernées dans l'agenda du gouvernement en raison des enjeux qu'elles recouvrent, multiplicité d'outils mis en place et/ou des entités impliquées appelant une clarification et une simplification dans les interactions entre les différents outils/acteurs concernés, importance des enjeux budgétaires associés et identification de marges de progrès en termes d'efficacité et d'efficacé.

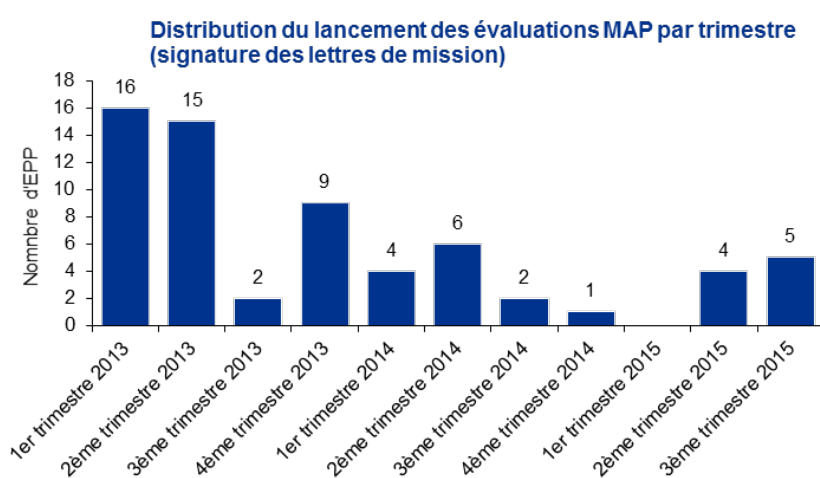
3.4 Efficacité du dispositif d'évaluation

L'efficacité du dispositif s'évalue notamment au regard du nombre d'évaluation lancées et de la nature des décisions et suites afférentes aux évaluations terminées.

3.4.1 Une attention politique forte au lancement mais qui diminue dans le temps

La démarche d'évaluation des politiques publiques a bénéficié d'une impulsion gouvernementale forte au début de programme, dont l'intensité a ensuite diminué dans le temps. Avec la concentration des évaluations sur l'année 2013 (61 évaluations décidées sur 77, contre 16 depuis début 2014), l'arrêt des CIMAP fin 2013 est la principale traduction de la diminution du portage politique de la démarche.

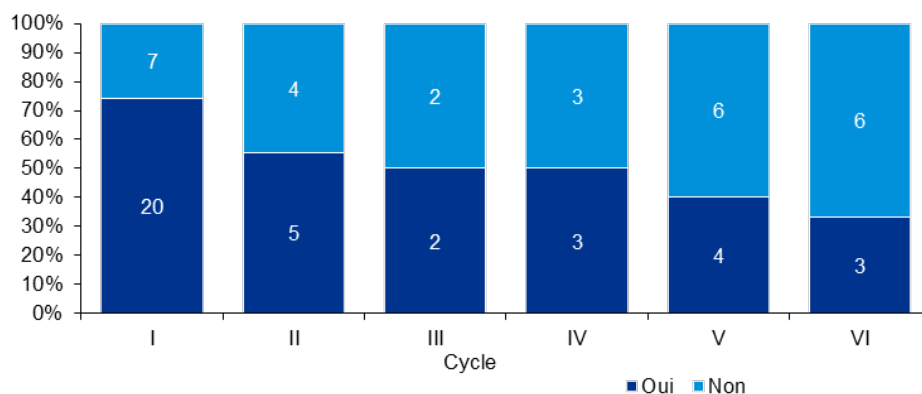
Le schéma ci-dessous présente l'évolution du nombre de lettres de mission signées de début 2013 à fin 2015.



Source : lettres de mission et documentation des EPP
(n = 64 EPP, à l'exception du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2012)

Le schéma ci-après illustre le nombre d'évaluations (périmètre des 65 évaluations étudiées par la mission) portées directement par un responsable politique, par cycle.

Evaluations portées directement par un responsable politique (ministre ou directeur de cabinet présent en CoPil) par cycle



Sources : lettres de mission et documentation des EPP
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

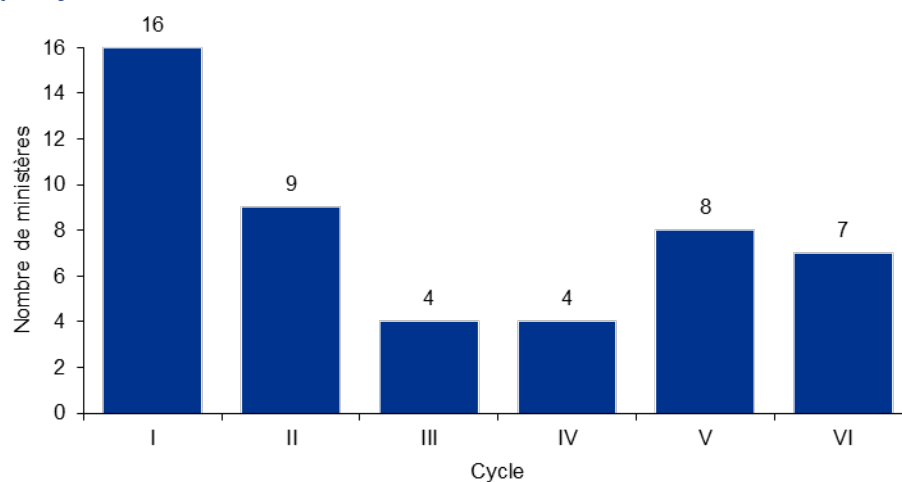
Une analyse détaillée des cycles d'évaluation met en avant les éléments suivants :

- sur les 65 évaluations analysées, 26 ont été lancées lors du premier trimestre 2013 dans les trois mois suivant le premier CIMAP. Au contraire, seules 15 évaluations ont débuté sur l'ensemble de l'année 2015.
- on constate une diminution régulière de la proportion d'évaluations pour lesquelles un ministre ou un représentant de son cabinet est présent en comité de pilotage. Alors que lors du premier cycle, 70% des évaluations faisaient l'objet d'un suivi personnel et officiel de la part d'un responsable politique de premier plan, cette proportion diminue régulièrement pour atteindre 33% lors du sixième cycle. Ces résultats sont cependant à nuancer, un responsable politique pouvant porter l'évaluation autrement que par sa présence au comité de pilotage. Cependant, ces autres logiques de portage ne pouvaient pas être mesurées précisément dans le cadre de la métaévaluation.

Conformément à la volonté du gouvernement exprimée lors du premier CIMAP, tous les ministères ont conduit l'évaluation d'au moins une politique rentrant dans leur champ de compétences. L'intégralité des ministères (seize en 2013) a ainsi participé au premier cycle d'évaluations.

Le schéma ci-dessous illustre le nombre de ministères chefs de file par cycle. Pour rappel, les évaluations menées dans les cycles I à V ont été décidées lors des quatre CIMAP.

Nombre de ministères chefs de file d'au moins une politique évaluée par cycle



Source : lettres de mission et documentation des EPP

Dès les deuxième et troisième cycles, on constate cependant une réduction du nombre de ministères conduisant une évaluation (neuf puis trois). Le quatrième cycle comporte quatre évaluations menées par quatre ministères différents. Le nombre de ministères impliqués se stabilise pour les cinquième et sixième cycles, autour d'un ministre sur deux.

Au global, on constate une contribution inégale des différents ministères au programme, l'un d'entre eux ayant mené onze évaluations (ministère de l'éducation nationale) tandis que cinq ministères ont réalisé une ou deux évaluations.

L'impulsion gouvernementale forte observée au lancement de la démarche a diminué en fin d'année 2013, montrant une difficulté à mobiliser durablement les ministères dans le cadre de la démarche d'évaluation de la MAP.

3.4.2 La prise de décision suite aux évaluations

L'affirmation dans les principes de la démarche d'une volonté de transformer l'action publique conduit à s'interroger sur la prise de décision relative à la politique évaluée suite aux évaluations.

Il convient de rappeler que, ni la note de cadrage méthodologique des évaluations des politiques publiques partenariales, ni les relevés de décision des CIMAP ne précisent de procédure formelle et de cadre de suivi des suites de l'évaluation.

Dans la pratique, les directions et les secrétariats généraux des différents ministères sont chargés du suivi dans le temps de la mise en œuvre des recommandations produites par les évaluations. Ceux-ci doivent communiquer ces données au SGMAP lors de réunions régulières des secrétaires généraux. Ces rencontres devaient permettre de faire le point sur chacune des EPP terminées et d'évoquer le futur programme d'évaluation.

Malgré ces réunions, la mesure et le suivi des suites des évaluations constituent une difficulté de la démarche. Les EPP étant commandées par les ministères, le SGMAP n'a pas toujours été en mesure d'obtenir des informations sur la mise en œuvre des recommandations. Le suivi des suites effectué par le SGMAP dépendait donc des informations communiquées par les ministères, ainsi que des informations que les chefs de projet évaluation pouvaient recueillir dans la documentation publique : projets de lois, circulaires, presse.

Le SGMAP a sollicité à plusieurs reprises et jusqu'en 2016 les maîtres d'ouvrage des évaluations menées dans le cadre de la MAP pour identifier les suites des évaluations menées, avec un niveau de retour inégal. Ces informations sont exploitées lors de la mise à jour des fiches de suivi des évaluations par le SGMAP et dans le cadre spécifique de la préparation des séminaires « Évaluations des politiques publiques » du SGMAP (dernière édition le 19 mai 2016).

3.5 Cohérence externe du dispositif d'évaluation

3.5.1 La coordination avec les autres institutions conduisant des évaluations

Le dispositif d'évaluation de politiques publiques mis en œuvre dans la cadre de la MAP ne se substitue pas aux différents dispositifs d'évaluation des politiques publiques existants au sein de l'Etat, ce qui représente un enjeu de coordination.

- Au sein de l'administration, différents dispositifs ministériels d'évaluation préexistent au dispositif d'évaluation de la MAP et n'ont pas été remis en cause. A titre d'exemple, le ministère des Outre-mer a maintenu un dispositif d'évaluation de politiques publiques au titre duquel il a conduit des évaluations ciblées.
- De même, sans être un dispositif d'évaluation de politiques publiques mais plutôt un dispositif d'évaluation des dépenses publiques, les revues de dépenses, conduites par la direction du budget et inscrites dans l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, constitue un exercice complémentaire conduit par l'administration en vue de documenter des mesures et réformes de l'action publique.
- Par ailleurs, différents organismes nationaux mènent des évaluations de politiques publiques. L'article 24 de la Constitution confie cette tâche au Parlement, assisté par la Cour des comptes. Cette dernière a réalisé 18 évaluations depuis 2011, dont 12 sur demande du Parlement. Certaines évaluations conduites par la Cour des comptes portent ainsi sur des périmètres recouvrant en partie ceux d'évaluations MAP, tels les travaux sur la médecine scolaire (en recouvrement avec l'évaluation MAP « Médecine scolaire ») ou la sécurité des navires (en recouvrement avec l'évaluation « Politique maritime »).
- De même, d'autres acteurs publics mènent des travaux qui peuvent recouvrir le champ des évaluations MAP, en particulier France Stratégie, le Conseil économique social et environnemental, les services d'études statistiques spécialisés, les corps d'inspection ou le commissariat général à l'égalité des territoires. De nombreuses collectivités locales sont aussi dotées d'un service d'évaluation des politiques publiques. A ces acteurs publics s'ajoutent d'autres organisations impliquées à des degrés divers dans le champ de l'évaluation : universités, société française d'évaluation, cabinets de conseil, associations...

Pour autant, la démarche d'évaluation de la MAP n'intègre pas de dispositif de coordination avec les autres dispositifs d'EPP préexistants, ce qui peut mener à la conduite d'évaluations sur des champs connexes et dans un calendrier rapproché, ou à la relance d'évaluations déjà conduites sur des champs proches ou identiques. Les collectivités locales peuvent mener des évaluations sur des enjeux locaux qui leur sont propres. Il faut toutefois noter l'effort de coordination SGMAP dans le choix des sujets avec certains acteurs comme la direction du budget, la Cour des comptes ou encore le CESE.

Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, la démultiplication de démarches d'évaluation peut porter le risque d'une sur-sollicitation des services en charge des politiques évaluées, au détriment de leur mise en œuvre. Elle porte par ailleurs le risque d'un morcellement de la connaissance (quantitative ou qualitative) acquise sur une politique publique donnée, alors que cette connaissance gagne à être consolidée.

3.6 Cohérence interne du dispositif d'évaluation

3.6.1 Une démarche ayant généré peu de coûts externes

Les acteurs participant à la maîtrise d'œuvre des évaluations ont été, suivant les cas, des membres des corps d'inspection, des membres des services concernés par l'évaluation, des personnalités qualifiées ainsi que des chercheurs et parfois des parlementaires. Les membres des corps d'inspection ont participé à 58 évaluations sur les 65 étudiées dans le cadre de la métaévaluation et ont porté à ce titre l'essentiel de l'effort de réalisation des évaluations. Le recours à des prestataires externes pour réaliser les travaux de collecte et d'analyse de données est rare et n'est significatif que dans 4 cas sur 65. Le coût de réalisation des évaluations a donc été majoritairement internalisé en étant porté par des ressources internes de l'Etat.

En revanche, pour recueillir des données (notamment les avis des bénéficiaires des politiques évaluées), les missions d'évaluation ont eu recours à différents types de prestations : enquête par questionnaire, enquête sur échantillon statistiquement représentatif, etc. Ces prestations ont été supportées par le SGMAP mais ont représenté un coût relativement faible, de l'ordre de 1,6 millions d'euros sur 4 ans dont une partie concerne des prestations d'appui à l'organisation d'atelier ou d'entretiens collectifs (« focus groupes »).

Au total, la démarche d'évaluation des politiques publiques aura mobilisé des prestations externes pour un budget total de 7,1 m€¹² au titre de la période 2013-2016, soit moins de 1,8 m€ par an en moyenne sur la période.

3.6.2 Analyse de la proportionnalité entre les ambitions de la démarche et ses modalités d'animation

Dans les principes, le rôle d'accompagnement du SGMAP dans la démarche est prévu par le décret du 30 octobre 2012 qui donne compétence aux équipes chargés des EPP en matière « d'animation et de coordination des travaux d'évaluation politiques publiques »¹³. Les tâches ainsi visées sont précisées dans la note de cadrage méthodologique et portent sur les modalités d'accompagnement suivantes :

- Réunions périodiques de partage d'expérience des responsables opérationnels et des coordonnateurs,
- Construction d'enquêtes, détermination des modalités de consultation des usagers,
- Réalisations de documents types et de notes,
- Gestion des prestations de conseil.

Il est indiqué également qu'un représentant du SGMAP doit être intégré au comité de pilotage.

Dans la pratique, on observe que le principe visant à privilégier l'initiative ministérielle a conduit le SGMAP à faire dès le départ une application stricte des missions d'accompagnement concentrée sur

¹² Source : SGMAP

¹³ Le décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique précise en son art. 3 que « la DIMAP est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques. Elle réalise, en associant les administrations et corps d'inspection et de contrôle des ministères concernés, les travaux destinés à mesurer l'efficacité et l'efficience de ces politiques en veillant à comparer leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre et à dégager des voies d'amélioration ».

la préparation des cycles d'évaluation et le suivi méthodologique des EPP : cadrage des questions évaluatives, appui logistique aux missions d'évaluation, actualisation des outils de suivi, réalisation d'un contrôle qualité.

Certaines évaluations font cependant exception et montrent les formes qu'un appui méthodologique de la part des équipes SGMAP a pu prendre à la demande des missions d'évaluation : appui à la production (évaluation de la politique de l'éducation prioritaire par exemple), apport de méthodes évaluatives (évaluation de la politique de développement agricole, par exemple), aide à l'opérationnalisation de scénarios (évaluation de la politique de gestion locale des déchets ménagers, par exemple).

3.7 Synthèse de la réponse à la question évaluative n°1

La conception dans le cadre de la MAP d'une démarche d'évaluation des politiques publiques inédite par son ambition et le choix de sa méthode.

- La démarche conçue dans le cadre la modernisation de l'action publique répond au bilan de la réforme de l'Etat préconisant de « lancer une revue des politiques impliquant tous les acteurs (collectivités territoriales, organismes de protection sociale...) ». Elle établit un lien fort entre la revue des politiques publiques et le recours à l'outil évaluatif.
- Son ambition, élargie par rapport aux dispositifs antérieurs, porte sur l'ensemble des politiques publiques (« toutes les politiques publiques [...] feront l'objet d'une évaluation ») ; la démarche concerne l'ensemble des acteurs publics, en particulier les collectivités territoriales.
- Ses principes directeurs sont les suivants : fournir une aide à la décision, favoriser la concertation et la transparence, se prononcer sur l'efficacité, l'efficience mais aussi la pertinence et l'utilité des politiques publiques, garantir l'indépendance de l'évaluation et favoriser la concertation.
- Son modèle de gouvernance est commun avec celui de la MAP à travers un portage gouvernemental auprès du Premier ministre, une mise en œuvre de la démarche animée à l'échelon interministériel à travers le SGMAP, et une démarche confiée aux corps d'inspection pour une large part des évaluations.
- Cette gouvernance a évolué dans le temps. A partir de début 2014, l'arrêt des CIMAP marque une césure dans les modalités de pilotage, désormais sous la responsabilité du SGMAP en coordination avec les cabinets du Premier ministre et du Secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la Simplification. La validation des sujets d'évaluation est réalisée dans le cadre de RIM après des échanges bilatéraux préalables avec les ministères. Le suivi des décisions, opéré par le SGMAP, devient dès lors plus difficile à mettre en œuvre.
- Le pilotage de chaque évaluation fait l'objet d'une gouvernance dédiée. Les évaluations sont sous la responsabilité des ministres compétents pour la politique publique évaluée. Les travaux sont suivis dans le cadre de comités de pilotage, devenus comités d'évaluation à partir de 2014. Les parties prenantes sont associées à la gouvernance de l'évaluation : participation au comité de pilotage, consultation (entretien, sondage) ou concertation (co-construction de recommandations par exemple).

Un processus globalement effectif avec des déclinaisons méthodologiques variables.

- Un nombre important d'évaluations de politiques publiques ont été réalisées. Entre janvier 2013 et décembre 2016, 77 évaluations de politiques publiques ont été lancées, réparties en six cycles d'évaluation dont l'intensité a varié au cours du temps. L'ensemble des périmètres ministériels a contribué aux évaluations en tant que chef de file d'une politique publique.
- Une forte implication des corps d'inspection dans la réalisation des travaux : plus de 300 inspecteurs ont été mobilisés dans la conduite des évaluations, notamment les trois corps d'inspection interministériels. Des services de l'administration, des personnalités qualifiées, des évaluateurs externes ou des chercheurs ont été associés dans un nombre de cas plus limité.
- La démarche EPP est davantage pluraliste que partenariale. Dans 62% des cas, un comité de pilotage ouvert a été mis en place, comprenant par exemple des représentants des usagers. Les collectivités territoriales ont été impliquées par l'intermédiaire de leurs associations représentatives. Quatre évaluations ont concerné directement les collectivités territoriales.
- En termes de calendrier, la durée moyenne des évaluations s'établit à 7,2 mois. Elle n'est pas toujours jugée suffisante pour mener des études quantitatives détaillées ou des consultations approfondies des parties prenantes. Par ailleurs, le calendrier des évaluations n'est pas toujours en cohérence avec le cycle de prise de décision de l'Etat.

- Conformément au principe de transparence de la démarche, 80% des rapports ont été publiés sur le site modernisation.gouv.fr.
- Reposant sur l'initiative ministérielle, le processus de choix des sujets a conduit à des évaluations sur des thèmes d'ampleur et d'enjeux variables. Les 61 premiers sujets d'évaluation ont été validés lors d'un CIMAP (jusqu'en décembre 2013). Les sujets du sixième cycle ont été proposés après concertation préalable avec les ministères concernés.

Une intensité de la démarche difficile à soutenir et à suivre dans la durée.

- La démarche a bénéficié d'une impulsion gouvernementale forte au début du programme dont l'intensité a diminué dans le temps, conduisant à concentrer les décisions d'évaluations sur l'année 2013 (61 évaluations engagées sur 77).
- On observe en outre une diminution régulière de la proportion d'évaluations pour lesquelles un ministre ou un représentant de son cabinet est présent au comité de pilotage, ainsi qu'une diminution du nombre de ministères impliqués dans chaque cycle d'évaluation.
- Les modalités de suivi des suites des évaluations n'ont pas été formalisées. Dans la pratique, les secrétaires généraux sont en charge du suivi des mesures au sein de leurs ministères. Ce suivi constitue une difficulté de la démarche, le SGMAP étant dépendant des informations fournies par les ministères pour recenser les suites des évaluations.

Une cohérence externe difficile à apprécier du fait d'une coordination limitée avec les autres institutions conduisant des évaluations.

- D'autres dispositifs d'évaluation existent parallèlement à la démarche EPP (ministères, corps d'inspection, Cour des comptes, France Stratégie, CESE, services d'études statistiques, collectivités territoriales, etc.). Cependant, la démarche EPP n'intégrait pas de dispositif de coordination spécifique avec les autres dispositifs d'évaluation.

Des modalités de mise en œuvre en phase avec les objectifs de la démarche.

- La démarche s'est appuyée sur les ressources internes de l'Etat : le coût de réalisation des évaluations a été majoritairement internalisé en étant porté par des ressources internes de l'Etat. La démarche EPP aura mobilisé des prestations externes dans un nombre limité de cas.
- La démarche EPP repose sur l'initiative ministérielle et la mobilisation des corps d'inspection, le niveau d'implication du SGMAP dans les EPP et leur suivi étant variable. Certaines EPP font exception et démontrent l'intérêt de l'accompagnement interministériel en termes d'apport méthodologique ou d'aide à l'opérationnalisation par exemple.

4 Question n°2 : dans quelle mesure les évaluations ont-elles progressivement atteint une qualité satisfaisante au regard des standards internationaux, et comment ?

4.1 Introduction

La réponse à cette question évaluative s'appuie essentiellement sur une analyse de métaévaluation réalisée à partir de 65 évaluations conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Des entretiens, ainsi que huit études de cas, ont été conduits parallèlement et permettent d'illustrer et d'expliquer les constats tirés de la métaévaluation.

Il n'existe pas en France, de standards ou de référentiel normatif opposable dans le domaine de l'évaluation de politiques publiques. Les travaux de la mission ont donc consisté dans un premier temps à définir un ensemble de critères reconnus internationalement (durée, logique d'intervention, questions évaluatives, outils d'analyse, etc., cf. bibliographie en annexe) et pertinents au regard de l'ensemble d'évaluations traité. Ces critères ont été consolidés dans un référentiel à partir d'un état de l'art sur les standards de qualité en évaluation.

Le référentiel ainsi constitué permet d'analyser les évaluations au regard de trois registres :

- L'utilité : les EPP ont-elles été conçues et mises en œuvre de façon à être utiles aux commanditaires et aux parties prenantes de l'évaluation en général ?
- La faisabilité : les EPP ont-elles été conçues et mises en œuvre de façon à répondre effectivement, dans le temps et les ressources imparties, aux questions d'évaluation ?
- La fiabilité : les EPP ont-elles été menées de façon à proposer une réponse crédible aux questions d'évaluation ?

Les données recueillies dans le cadre de la métaévaluation sont des caractéristiques d'ordre factuel. Elles sont issues des documents transmis à la mission par le SGMAP. Ces documents comprenaient en général, pour chaque évaluation, les lettres de mission, les documents de cadrage, les rapports produits, des documents relatifs au comité de pilotage ainsi que des documents relatifs aux suites (bleus de réunion interministérielle, par exemple). Cette liste n'est cependant pas exhaustive, des documents d'une autre nature ayant pu être fournis pour certaines évaluations (tels que des sondages ou enquêtes par exemple).

Les analyses réalisées présentent donc des limites, telles que celles relatives à la prise en compte des opinions émises en comité de pilotage ou l'appréciation portée par les parties prenantes sur les travaux, qui ne sont pas nécessairement retranscrits expressément dans la documentation fournie.

Ces travaux de métaévaluation ont fait l'objet d'un contrôle qualité par un expert en évaluation de politiques publiques (M. Jacques Toulemonde, Euréval) ayant une expérience internationale de la métaévaluation, en particulier auprès de la Commission européenne.

Enfin, les résultats de la métaévaluation sont complétés et mis en perspective par trois types de sources :

- les entretiens et études de cas qui permettent, sur un échantillon plus réduit, d'illustrer et d'expliquer en détail les constats tirés de la métaévaluation ;

- l'autocotation SGMAP, qui mesure notamment la conformité des évaluations au processus d'évaluation de la MAP à partir d'une analyse réalisée par les chefs de projet évaluation du SGMAP et partagée avec les missions d'évaluation ;
- le récent 2^e Baromètre de l'évaluation des politiques publiques en France conduit par la Société française d'évaluation (SFE) avec le concours du Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) et du SGMAP, qui donne en contrepoint de la métaévaluation un état des lieux des pratiques évaluatives en France en 2016.

4.2 Des évaluations conçues et réalisées dans le but d'être utiles à la décision publique

La mission a examiné dans quelle mesure les commanditaires et les missions d'évaluation ont intégré la contribution de l'évaluation à la décision publique avant, pendant et après l'évaluation.

4.2.1 En amont de l'évaluation, une prise en compte de la contribution possible à la décision publique

4.2.1.1 Des évaluations motivées avec précision

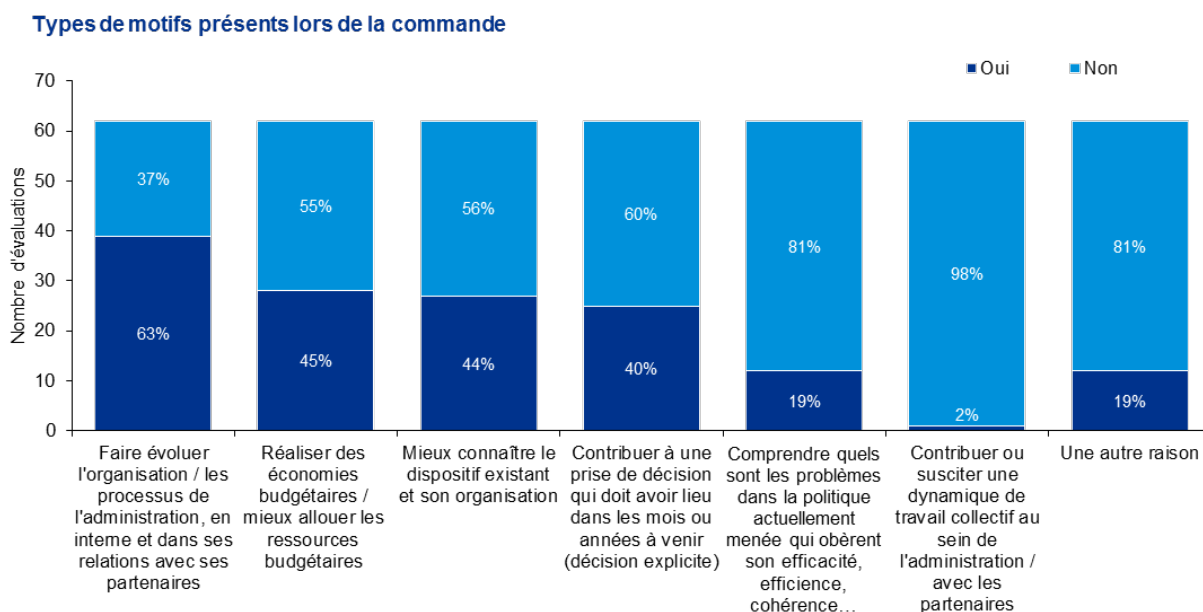
Toutes les évaluations du panel analysé ont été motivées de façon précise. La plupart des commanditaires ont lancé les évaluations en évoquant plusieurs motifs dans la lettre de mission :

- dans deux tiers des cas, un des motifs principaux est l'évolution de l'organisation ou des processus de l'administration ;
- les autres motifs les plus cités (environ 40%) sont : « réaliser des économies budgétaires » « mieux connaître le dispositif » et « contribuer à une prise de décision à venir ».

Si le motif « faire travailler ensemble les parties prenantes » était peu évoqué dans les lettres de mission, il a été cité à plusieurs reprises par les commanditaires interrogés dans le cadre des études de cas (EPP relatives aux politiques d'éducation prioritaire, de développement agricole et de mutualisation du bloc communal). Il s'agit donc d'un motif réel, mais rarement explicité.

En amont de l'évaluation, tous les commanditaires ont donc fait connaître aux missions d'évaluation leur besoin, les mettant en position de contribuer à la décision publique.

Le graphique ci-dessous présente les types de motifs présents lors de la commande d'évaluation, étant précisés que plusieurs motifs pouvaient être évoqués lors de la commande.



Source : lettres de mission des EPP

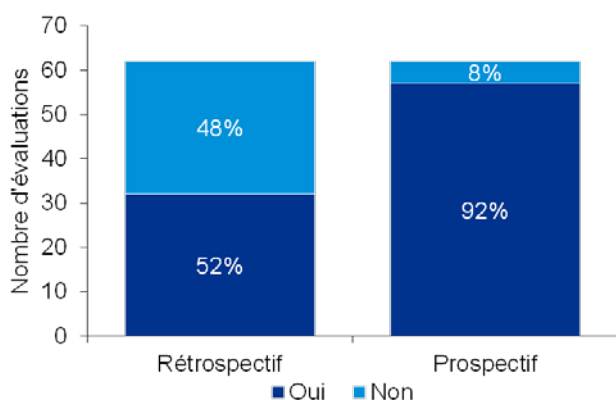
(n = 62 EPP, trois évaluations sur les 65 étudiées ne précisent pas leurs motifs, plusieurs réponses possibles)

Les motifs sont d'abord prospectifs, quel que soit le champ de la politique évaluée. Neuf évaluations sur dix évoquent au moins un motif prospectif, tandis qu'un motif rétrospectif n'est évoqué qu'au lancement d'une évaluation sur deux.

Cette orientation des travaux vers une dimension prospective traduit la volonté, régulièrement exprimée par les commanditaires interrogées lors de la présente évaluation, de mobiliser d'abord la démarche d'évaluation pour éclairer des décisions à venir, notamment d'amélioration de l'action publique, plutôt que pour rendre compte du passé.

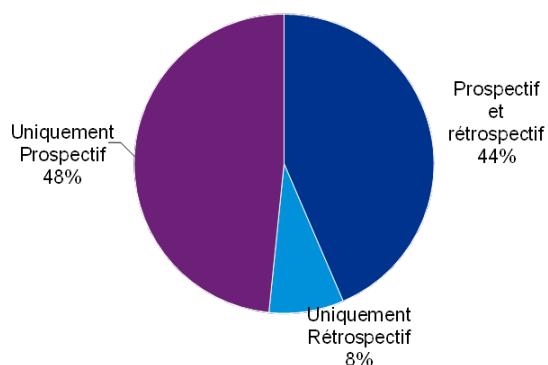
Les graphiques ci-dessous présentent une catégorisation des évaluations en fonction de la nature prospective ou rétrospective des motifs des évaluations, étant entendu qu'une commande peut à la fois présenter des motifs prospectifs et rétrospectifs.

Présence de motifs prospectifs ou rétrospectifs à la commande



Source : lettres de mission des EPP
(n = 62 EPP, trois évaluations sur les 65 étudiées ne précisent pas leurs motifs)

Motifs à la commande (prospectif/rétrospectif)



Source : lettres de mission des EPP
(n = 62 EPP, trois évaluations sur les 65 étudiées ne précisent pas leurs motifs)

Les commanditaires ont donc, dans l'ensemble, pris soin d'explicitier les motifs des évaluations lancées, afin que les équipes d'évaluation prennent en compte leurs besoins.

Cette expression des besoins est facilitée de plusieurs façons :

- Le processus de validation des sujets dans le cadre de la MAP intègre une phase de qualification des sujets proposés par les ministères autour du cabinet du Premier ministre et du SGMAP, lors de laquelle les ministères sont invités à motiver les sujets proposés. Ce

processus pousse les ministres et leur cabinet à s'intéresser de près au choix des évaluations proposées ;

- Surtout, le processus de la MAP comprend une phase de formalisation des motifs de l'évaluation, qui prend la forme d'un échange entre les cabinets concernés et, éventuellement, le SGMAP, et aboutit à une lettre de mission signée par un ministre. Cette phase s'est avérée suffisamment souple (généralement entre 1 et 3 mois) pour préciser les besoins et le choix du ou des processus de décision ou d'élaboration d'une politique publique (débat parlementaire à venir, préparation d'un projet de loi, réforme, etc.) auxquels l'évaluation peut contribuer. Ainsi, même lorsqu'un sujet d'évaluation apparaît initialement peu motivé, il est possible de lui trouver une utilité lors de cette phase¹⁴.

En l'absence de CIMAP, le processus de formalisation d'une lettre de mission a permis de conserver un temps dédié à l'approfondissement de la demande d'évaluation, généralement avec une implication plus forte de la part du SGMAP, favorisant une expression claire des besoins.

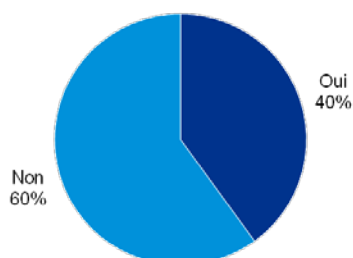
4.2.1.2 Le rôle variable des questions évaluatives : un élément de méthode encore peu utilisé

Suite à la phase de négociation de la commande mentionnée précédemment, la démarche d'évaluation de la MAP comprend une autre étape, dite de cadrage opérationnel, permettant de mieux répondre aux besoins des parties prenantes, lors de laquelle la mission d'évaluation entre en scène. C'est généralement lors de cette phase que sont posées des questions évaluatives, qui sont un levier permettant de préciser les besoins du commanditaire et d'orienter les travaux de l'équipe d'évaluation vers les enjeux les plus importants.

L'analyse des 65 évaluations retenues montre que 40% des évaluations comportent des questions évaluatives. Cette moyenne globale masque cependant une progression du recours aux questions évaluatives au fil des cycles de la démarche : alors qu'environ 30% des évaluations présentaient des questions lors du premier cycle d'évaluation (début 2013), ce taux passe à 90% pour les évaluations engagées au cours du 6^{ème} cycle, en mai 2015. Si cette progression témoigne d'un effet d'apprentissage des missions d'évaluation au cours de la démarche, les personnes interrogées mettent en avant également une plus grande implication méthodologique du SGMAP lors de la phase de cadrage dans les derniers cycles, du fait notamment d'un nombre plus limité d'EPP.

Les graphiques ci-après décrivent la présence ou l'absence de questions évaluatives lors du cadrage de l'évaluation sur l'ensemble des 65 EPP réalisées et par cycle d'évaluation.

Présence de questions évaluatives

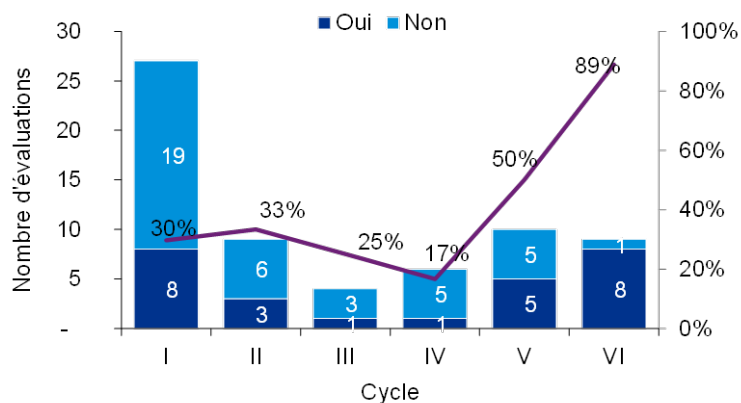


Source : lettres de mission et documentation des EPP
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

¹⁴ C'est par exemple le cas de l'évaluation de la politique de gestion des déchets ménagers, qui ne correspondait initialement pas à un besoin des services. La négociation autour de la lettre de mission a notamment abouti à recentrer l'évaluation autour de la gestion des déchets par les collectivités locales.

Le graphique ci-après présente le nombre d'évaluations et le pourcentage d'évaluations présentant des questions évaluatives. Pour mémoire, les cycles d'évaluations correspondent à des groupes d'évaluations engagés à un même moment, les cycles I à IV ayant été lancés en 2013, alors que les cycles V et VI ont été engagés en février 2014 et mai 2015 respectivement.

Présence de questions évaluatives par cycle



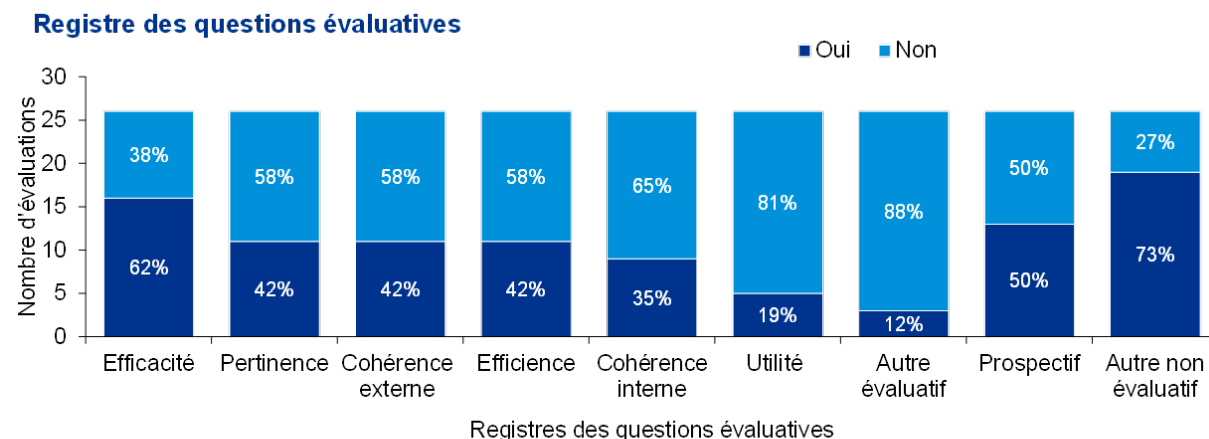
Source : documentation des EPP (fiche de cadrage et cahier des charges)
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

Parmi les évaluations comportant des questions évaluatives, les registres de questionnement¹⁵ sont variés, six évaluations sur dix posant des questions d'au moins trois registres différents. Près de deux évaluations sur trois interrogent l'efficacité de la politique évaluée : il s'agit du registre évaluatif le plus représenté au sein des questionnements. Les registres de l'efficacité, de la pertinence et de la cohérence sont quant à eux traités par 42% des évaluations. De façon générale, les évaluations comportent un questionnement varié, avec 62% des évaluations comportant des questions d'au moins 3 registres.

Cette diversité des registres évaluatifs correspond bien aux objectifs initiaux de la démarche d'évaluation de la MAP, qui privilégiait une analyse globale des politiques évaluées. Il convient cependant de préciser que les recherches d'économies, qui ont pris un poids plus important dans la démarche, ne sont pas uniquement traitées par des questions d'efficacité, mais également par des questions non évaluatives, décrivant un besoin de recherche d'économies par exemple.

¹⁵ Les registres de questionnement évaluatif portent sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacité, la cohérence (interne et externe) et l'utilité d'une politique publique.

Le graphique ci-après présente l'occurrence des différents registres évaluatifs, étant précisé qu'une évaluation peut s'appuyer sur des questions évaluatives relevant de plusieurs registres.



Source : lettres de mission et documentation des EPP
(n = 26 EPP, soit les évaluations posant des questions évaluatives, plusieurs réponses possibles)

À titre de comparaison, le baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2016, réalisé par la SFE, comprend une analyse¹⁶ des questions évaluatives de 224 rapports produits en France, tous types de maître d'ouvrage (Etat, collectivités territoriales, etc.) confondus. Cette analyse montre une distribution des registres évaluatifs globalement comparable à celle constatée pour les évaluations MAP. Ces dernières comportent tout de même une part plus importante d'interrogations de cohérence interne et externe, d'efficience et d'utilité (dix points de plus environ).

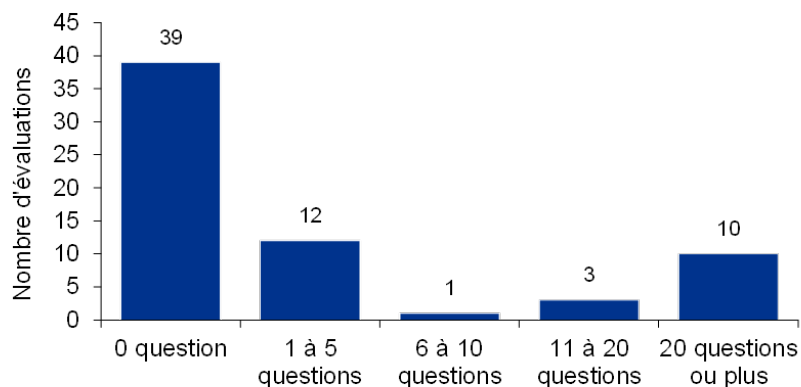
Le recours à des questions évaluatives pour préciser les besoins est donc réel et en augmentation. Cependant, l'apport effectif de ces questions aux EPP réalisées doit être nuancé par les éléments suivants :

- Le nombre de questions posées est variable selon les évaluations, d'une unique question à plusieurs dizaines. Dans le premier cas, la question peut être trop vague pour orienter l'équipe d'évaluation, tandis que dans le second, il est difficile pour la mission d'évaluation de répondre à l'intégralité des interrogations, ce qui peut pousser la mission d'évaluation à faire des choix et potentiellement à ne pas répondre à l'intégralité des besoins exprimés par le commanditaire ;
- De plus, ce questionnaire n'est pas toujours évaluatif : les ministères ont parfois saisi l'opportunité de la démarche d'évaluation des politiques publiques de la MAP pour conduire des travaux qui ne présentaient pas un caractère évaluatif au sens strict, mais devant répondre à leurs enjeux de transformation dans leur périmètre ministériel. Ainsi, environ trois évaluations sur quatre comportent des questions non évaluatives, et une sur deux des questions à visée prospective. Ces questions peuvent être relatives à des enjeux de gouvernance, des enjeux financiers ou encore consister, dans une démarche prospective, à demander d'estimer les effets de mesures déjà décidées, ou de réfléchir à leurs modalités de mise en œuvre.

¹⁶ Contrairement à l'analyse menée ici sur les EPP réalisées dans le cadre de la MAP, le baromètre de l'évaluation de la SFE s'appuie uniquement sur les registres déclarés des questions évaluatives posées, et ne vérifie pas l'adéquation entre registre déclaré et registre réel de la question posée.

Le graphique ci-après présente la distribution des évaluations par nombre de questions évaluatives :

Distribution du nombre de questions évaluatives

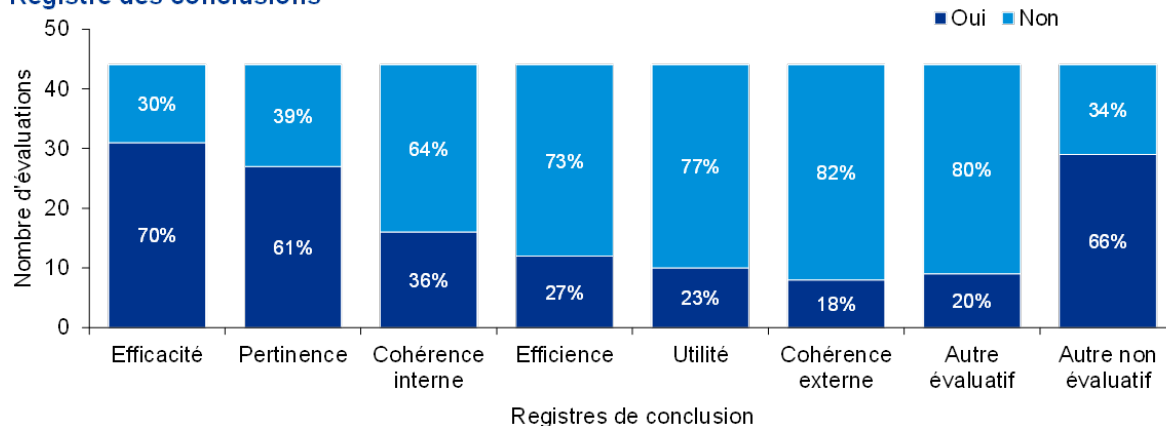


Source : lettres de mission et documentation des EPP
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

- Une évaluation pourrait néanmoins traiter un grand ou faible nombre de questions évaluatives dans la mesure où la mission d'évaluation s'attacherait à construire un référentiel d'évaluation hiérarchisant et déclinant le questionnement. Un tel référentiel, en précisant dans le détail à partir de quels critères et de quelles données les réponses aux questions évaluatives seront produites, permet de vérifier la capacité de l'évaluation à répondre aux besoins exprimés. Or, peu d'évaluations ont explicitement recouru à un référentiel d'évaluation ;
- Enfin, la métaévaluation a mis en évidence que les conclusions émises par les équipes d'évaluation ne correspondent pas systématiquement aux questions évaluatives posées. La comparaison entre registres des questions évaluatives et registres des conclusions montre en effet des écarts significatifs, notamment une présence plus importante de conclusions d'utilité et de pertinence que de questions interrogeant ces registres. Il semble donc que les missions d'évaluation ne se sentent pas toujours liées strictement par les questions posées en amont de l'évaluation, et décident parfois de s'en éloigner pour investir d'autres registres de questionnement de la politique publique évaluée.

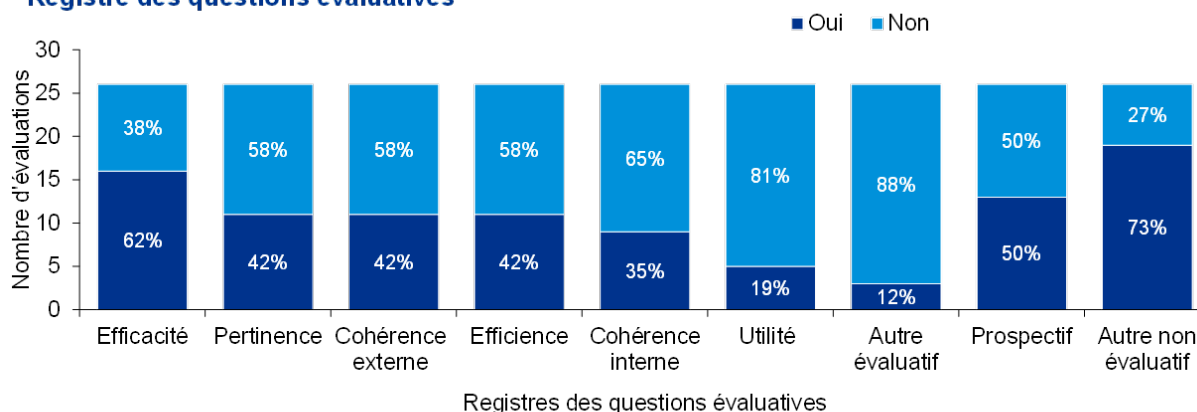
Le premier graphique ci-après présente les taux de présence des registres évaluatifs sur le périmètre des évaluations (44 évaluations) pour lesquelles des conclusions ont été identifiées (une évaluation contient généralement plusieurs conclusions de plusieurs registres évaluatifs). Il peut être comparé au second graphique qui présente les taux de présence des registres évaluatifs au lancement des évaluations.

Registre des conclusions



Source : rapports des EPP
(n = 44 EPP, soit les évaluations disposant de conclusions)

Registre des questions évaluatives



Source : lettres de mission et documentation des EPP
(n = 26 EPP, soit les évaluations posant des questions évaluatives ; plusieurs réponses possibles)

Cela ne signifie pas cependant que l'utilité des travaux pour le commanditaire n'a pas été prise en compte par les missions d'évaluation, au contraire : comme expliqué dans la réponse à la 3^{ème} question évaluative, des échanges nombreux entre ces deux acteurs ont visé à prendre en compte ces besoins, y compris en cours d'évaluation.

4.2.1.3 L'utilité potentielle pour les parties prenantes autres que le commanditaire : une prise en compte progressive via les comités de pilotage

Les phases de négociation de la commande et de cadrage opérationnel mentionnées dans les phases précédentes visent effectivement à prendre en compte les besoins du commanditaire de l'évaluation, un service de l'Etat dans la totalité des cas¹⁷, ainsi que des autres ministères concernés par le thème évalué. Les autres parties prenantes éventuelles ne sont impliquées que plus tard, à la fin de la phase de cadrage, généralement dans le cadre d'un comité de pilotage.

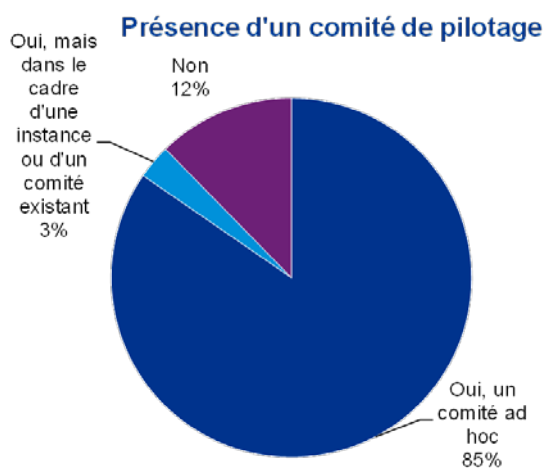
Au cours des travaux d'évaluation, un comité de pilotage s'est réuni dans le cadre de neuf EPP sur dix. Dans deux tiers des cas, ce comité est effectivement ouvert à des parties prenantes extérieures

¹⁷ Selon les évaluations, il s'agit soit d'un ministre (représenté le cas échéant par son cabinet), soit d'une direction d'administration centrale.

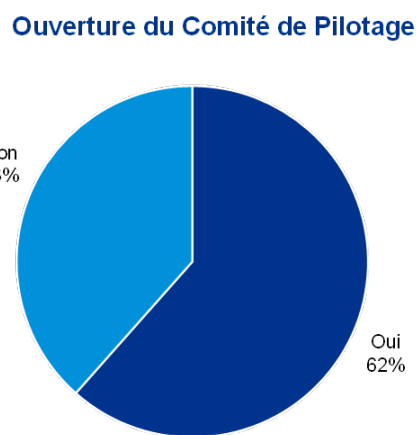
(acteurs de la politique publique évaluée, bénéficiaires, chercheurs, observateurs). La démarche prévoyait initialement que ce comité de pilotage puisse être un lieu d'échange sur le cahier des charges de l'évaluation. Cependant, comme le montrent les études de cas (et plus généralement les comptes rendus de ces comités), le cahier des charges est généralement déjà validé avant la tenue du premier comité de pilotage. Son contenu est présenté aux parties prenantes, plutôt que discuté.

De façon générale, le caractère peu participatif des comités de pilotage ou comités d'évaluation a été régulièrement évoqué dans les études de cas comme un facteur pouvant limiter l'intérêt des parties prenantes dans la démarche.

Les graphiques ci-dessous présentent une caractérisation de l'existence d'un comité de pilotage ou d'évaluation (graphique de gauche) et du caractère « ouvert » de ce comité aux parties prenantes autres que le commanditaire (graphique de droite). Un comité de pilotage a été considéré comme ouvert lorsqu'il comptait parmi ses membres au moins un représentant des bénéficiaires de la politique publique évaluée (représentants syndicaux, associations, etc.) ou de la recherche scientifique.



Source : documentation des EPP et données du SGMAP (n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)



Source : documentation des EPP (n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

Cependant, la réunion de comités de pilotage au cours de l'évaluation est globalement plus fréquente au sein de la démarche EPP que parmi les évaluations analysées pour le Baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2016 de la SFE, qui indique qu'une évaluation sur deux dispose d'un comité de pilotage, ouvert au-delà du commanditaire dans la moitié des cas.

*
* *

L'analyse des EPP permet d'observer que les commanditaires ont pris soin d'explicitier les motifs des évaluations dont ils ont proposé le lancement, afin que les équipes d'évaluation prennent en compte leurs besoins. Cette prise en compte du besoin s'est trouvée également renforcée au cours de la démarche, par l'utilisation croissante de questions évaluatives.

Par ailleurs, de façon générale, si les missions d'évaluation ont eu à cœur de s'assurer de l'utilité de leurs travaux, ces dernières se sont parfois également affranchies de la commande initiale qui leur était faite, choisissant également les sujets sur lesquels conclure au regard des apports de leurs travaux.

4.2.2 La formalisation des travaux

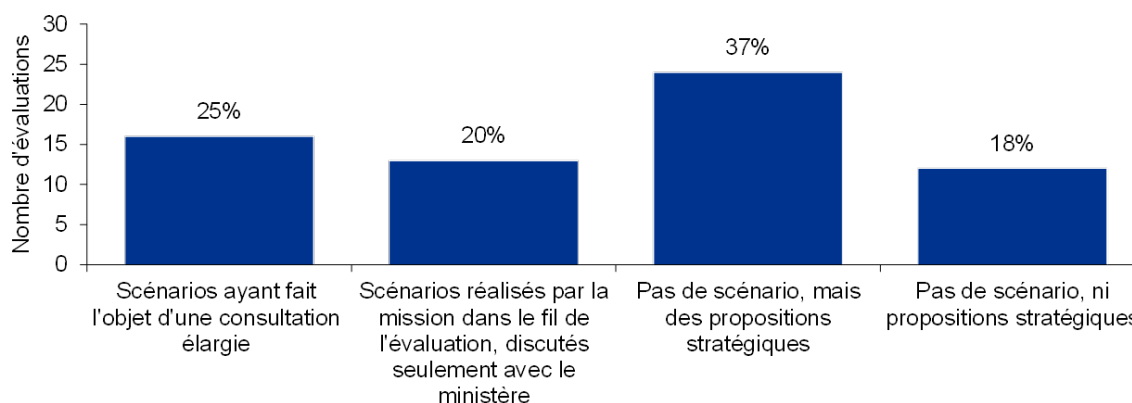
4.2.2.1 L'utilisation partielle des scénarios

La méthodologie définie pour les EPP distingue explicitement la phase de diagnostic de la phase de recommandation, afin de laisser un temps suffisant au diagnostic avant, dans un deuxième temps, d'émettre des propositions prenant la forme de scénarios d'évolution.

Le choix d'une telle structuration est lié à la volonté d'éviter que les évaluations n'aboutissent à des listes de recommandations adossées à un diagnostic qui serait jugé trop fragile. L'objectif de la démarche est de fournir aux décideurs publics des recommandations fondées, leur permettant d'effectuer des choix en termes d'évolution de l'action publique, ce qui passe par des recommandations hiérarchisées distinguant mieux propositions stratégiques (résoudre les problèmes identifiés dans l'évaluation) et pistes opérationnelles (mise en œuvre). Le recours à des scénarios devait permettre d'atteindre cet objectif.

Le graphique ci-après présente l'utilisation des scénarios dans les évaluations étudiées (en nombre d'évaluations et en pourcentage par rapport au nombre total de 65 EPP analysées) :

Présence de scénarios



Source : rapports des EPP
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

De fait, plus de 80% des évaluations comportent soit des scénarios (45% des cas), soit des propositions stratégiques (37%). Par ailleurs, dans une évaluation sur quatre, les scénarios ont fait l'objet d'une consultation impliquant les parties prenantes en vue de mieux prendre en compte les points de vue et les besoins de ces dernières, ainsi que le contexte de réalisation, de façon à améliorer les chances de mise en œuvre.

La formulation des recommandations traduit également une volonté de rendre celles-ci opérationnelles : 31 évaluations sur 65 analysées (soit près de 48% d'entre elles) identifient ainsi l'acteur le plus à même de porter l'évolution proposée, ce qui tend à montrer la volonté des missions d'évaluation de faciliter l'appropriation des recommandations par les commanditaires.

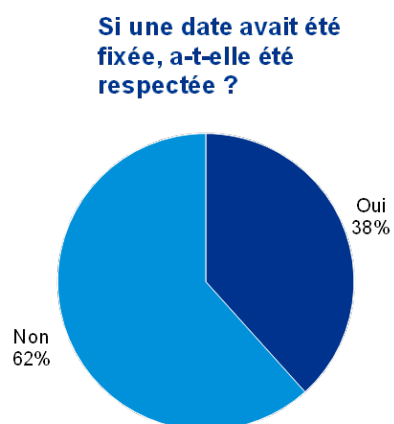
En revanche, l'élaboration de scénarios mutuellement exclusifs, présentant différentes possibilités d'évolution pour la politique évaluée, est rare dans les évaluations analysées, qui comportent plus souvent des scénarios d'évolutions pouvant être menés en parallèle, ou une gradation dans l'intensité des évolutions (l'EPP relative à la politique de développement de la chirurgie ambulatoire fournit un exemple de cette utilisation des scénarios).

4.2.2.2 Les difficultés de respect des délais fixés par les commanditaires

Au-delà du contenu des recommandations de l'évaluation, une évaluation est également plus utile lorsque sa temporalité correspond à celle de la prise de décision.

L'agenda-type initial d'une EPP dans le cadre de la MAP est relativement court au regard des pratiques habituellement observées, même si aucune norme n'existe en la matière.

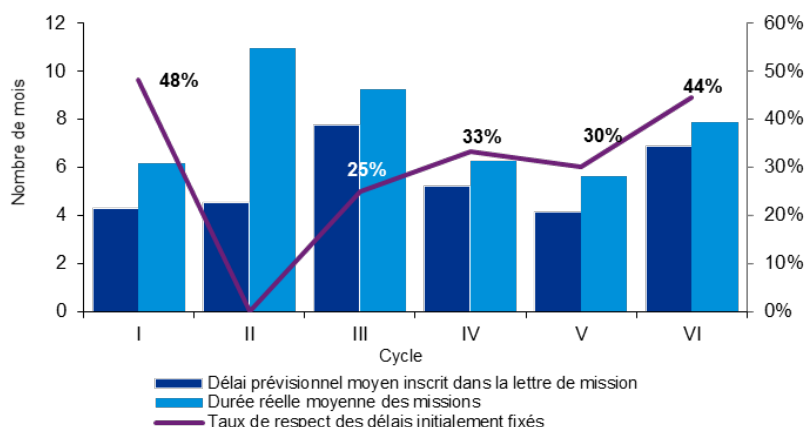
Le graphique ci-après présente le taux de respect des délais sur l'ensemble de la démarche EPP.



Source : lettres de mission et documentation des EPP
(n = 60 EPP, soit les évaluations pour lesquelles une date de rendu avait été fixée)

Le graphique suivant présente ce taux de respect des délais par cycle d'évaluation (courbe) et la comparaison entre la moyenne des délais initialement fixés et la durée moyenne effective des missions (histogrammes), étant précisé que le délai a été considéré comme tenu si la fin effective de la mission (dernier comité de pilotage) a eu lieu moins d'un mois après la date prévue à la commande (généralement dans la lettre de mission).

Durée prévue vs durée effective et taux de respect des délais par cycle d'évaluation



Source : documentation des EPP
(n = 60 EPP, soit les évaluations pour lesquelles une date de rendu avait été fixée)

Dans le cadre de la démarche EPP, les délais de réalisation des EPP prévus dans la lettre de mission n'ont été respectés que dans un tiers des cas. Pour les autres évaluations, le comité de pilotage final s'est tenu plus d'un mois après la date prévue dans la lettre de mission. Dans les faits, les entretiens menés tant avec les commanditaires qu'avec les missions d'évaluation montrent que les délais prévus dans les lettres de mission ont été régulièrement considérés comme trop courts, comme le montre le cas de l'EPP relative à la politique de gestion locale des déchets ménagers pour laquelle la mission a sollicité l'obtention d'un délai supplémentaire qui lui a été accordé. Comme expliqué plus en détail dans la partie suivante, les délais ont ainsi souvent été revus suite au cadrage opérationnel pour mieux s'adapter aux besoins de la mission.

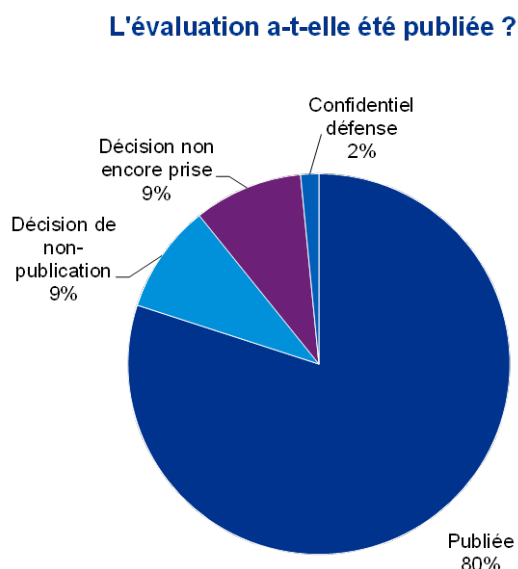
De plus, il n'est pas certain que le taux de respect des délais ait eu, au final, une influence sur l'utilisation des évaluations. Comme indiqué plus haut, les missions d'évaluation ont souvent entretenu une relation étroite avec leurs commanditaires, et ces derniers ont pu se servir des résultats au fur et à mesure de leurs besoins, en particulier lorsque l'évaluation s'est déroulée en parallèle d'un processus législatif ou de dialogue avec les parties prenantes.

4.2.2.3 L'accès aux résultats pour les parties prenantes autres que le commanditaire

Enfin, outre la prise de décision, une EPP peut être utile en contribuant à la connaissance sur un sujet donné, voire à la diffusion de recommandations ou de bonnes pratiques en direction des cibles de l'action publique, ce qui passe alors par la publication du rapport.

À la date de la présente évaluation, 52 EPP ont été publiées sur le site modernisation.gouv.fr avec un suivi des vues qui permet de mesurer l'intérêt des publications. A titre d'exemple, la page concernant l'EPP portant sur l'engagement citoyen international des jeunes a été visitée 10 522 fois et celle relative aux logements vacants 4 028 fois. Une visibilité a été donnée à ces publications, notamment au cours de deux séminaires organisés par le SGMAP le 6 novembre 2014 et le 19 mai 2016. Par ailleurs, des retombées dans la presse ont été constatées pour de nombreuses évaluations, notamment celles analysées dans les études de cas.

Le graphique ci-après présente le taux de publication des EPP du périmètre de la métaévaluation, soit 65 évaluations, et les raisons expliquant la non-publication.



Source : SGMAP et site internet modernisation.gouv.fr
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

Ce taux de publication est supérieur à celui constaté à l'échelle française par le baromètre de la SFE, selon lequel 47% des évaluations étudiées ont fait l'objet d'un rapport ou d'une synthèse en ligne. Pour les évaluations commandées par l'Etat et analysées dans le cadre du baromètre, des documents sont accessibles en ligne dans 70% des cas. Les cas de non publication concernent essentiellement les motifs suivants : le rapport est classifié pour des raisons de sécurité (confidentiel défense) dans 2% des cas, la décision de publication n'a pas encore été prise par le ministère maître d'ouvrage (9% des cas) et ce dernier n'a pas souhaité la publication (9% des cas). Les motifs de non publication ou de délai dans la décision de publication peuvent être liés à la nature des conclusions ou à certaines données remises en cause par des parties prenantes. La publication de l'EPP sur la politique de sécurité routière a par exemple été retardée en raison de divergences avec le ministère de la Justice sur certaines données précises.

*
* *

En résumé, l'utilité des évaluations pour la décision publique a généralement été prise en compte dès la commande. Les motifs de l'évaluation sont le plus souvent explicités et une date de remise est fixée, permettant l'exploitation des travaux pour des décisions à venir.

La présentation des résultats de l'évaluation sous forme de scénarios visait à faciliter leur appropriation par le commanditaire, et donc à maximiser l'utilité des travaux réalisés ; elle constituait une originalité de la démarche d'évaluation de la MAP. Cependant, les propositions d'évolution n'ont été élaborées que partiellement sous forme de scénarios.

Malgré des délais de réalisation des évaluations souvent dépassés, les évaluations ont pu être considérées par les commanditaires comme intervenant en temps utile lorsque les échanges intermédiaires avec le commanditaire permettaient une prise en compte de l'agenda de la décision publique.

La publication, dans la majorité des cas, des évaluations réalisées a contribué à la diffusion de la connaissance des politiques publiques évaluées. Leur diffusion élargie a permis aux parties prenantes autres que le commanditaire d'en prendre connaissance, même si elles visaient plus rarement à répondre à leurs besoins.

4.3 Les évaluations réalisées ont pu répondre à la commande dans des conditions satisfaisantes (critère de faisabilité)

S'assurer de la faisabilité d'une évaluation, c'est-à-dire qu'il sera possible de répondre à la commande dans des conditions satisfaisantes, passe par deux prérequis en particulier : d'une part rendre « évaluable » la politique publique traitée ; d'autre part fournir les moyens humains et financiers qui permettront de réaliser les travaux d'évaluation prévus.

4.3.1 Rendre évaluable

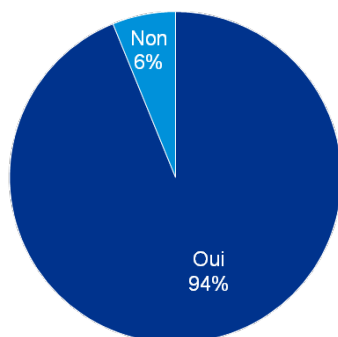
Au-delà de la commande initiale, qui traduit les besoins des utilisateurs potentiels de l'évaluation, il convient de préciser ce qui va être évalué (c'est le champ de l'évaluation) et au regard de quels effets attendus sur quelles cibles de l'action publique.

4.3.1.1 Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation a été précisé lors des phases initiales de commande ou de cadrage opérationnel dans 94% des évaluations analysées. Ce champ de la politique évaluée est la plupart du temps cerné précisément, dans ses différents aspects : actions concernées, budget affecté, cadre juridique, opérateurs en charge de la mise en œuvre.

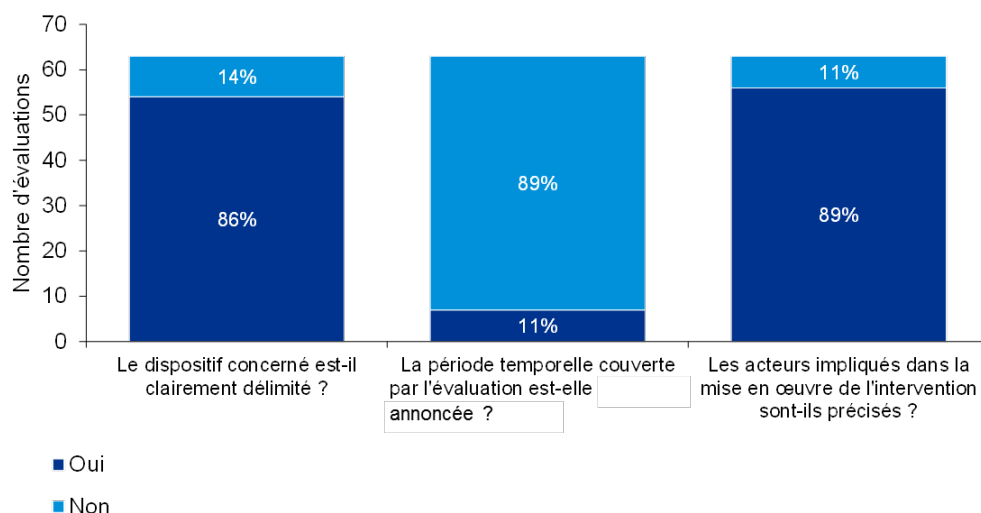
Les graphiques ci-après présentent la proportion des évaluations pour laquelle le champ de l'évaluation a été explicité au cadrage de l'évaluation (à gauche) et une décomposition de ses éléments par nature (à droite). Plusieurs caractéristiques du champ pouvaient être précisées.

Le champ de l'évaluation a-t-il été explicité à la commande ?



Source : documentation des EPP (fiche de cadrage et cahier des charges)
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

Éléments du champ explicités



Source : documentation des EPP (fiche de cadrage et cahier des charges)
(n = 63 EPP, soit les EPP pour lesquelles le champ d'évaluation a été explicité)

En revanche, la période temporelle concernée par l'évaluation n'est quasiment jamais fixée. Deux facteurs sont à même de l'expliquer au moins en partie : l'ampleur de certains sujets et le caractère en partie prospectif des évaluations réalisées.

En effet, la démarche d'évaluation de la MAP porte souvent sur des politiques d'un niveau très large (par exemple la politique maritime, la politique du logement, etc.) plutôt que sur des programmes ou plans ayant une durée précise. On peut estimer que près de 40% des évaluations portaient sur des sujets larges ou à fort enjeu alors que de l'ordre de 60% des évaluations portaient sur des objets plus délimités. Pour autant, même à ce niveau très large, il existe régulièrement des dispositions législatives sur les sujets traités (une loi d'orientation) dont la date d'adoption aurait pu servir de point de départ de l'évaluation.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, près de 90% des évaluations sont au moins partiellement prospectives. Or dans cette approche, la logique consiste plutôt à établir un état des lieux qui serve de base à la réflexion sur l'évolution de la politique évaluée, sans forcément remonter dans le temps.

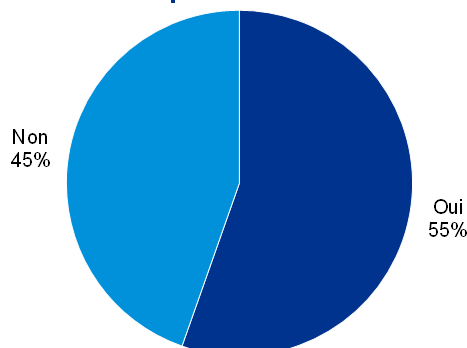
Dans les faits, nous avons constaté que les missions ont souvent fixé d'elles-mêmes un champ temporel, parfois implicite, parfois à géométrie variable pour leurs évaluations ; en revanche ce n'est assez logiquement pas le cas pour les missions relevant plutôt de l'audit organisationnel ou de l'étude d'impact.

4.3.1.2 Définition des cibles et des objectifs

Rendre évaluable, c'est également préciser les objectifs de la politique étudiée, de façon à pouvoir rendre compte de l'atteinte de ces objectifs et juger ainsi de son succès ou de son échec. Pour cela, il faut d'abord identifier les parties prenantes extérieures à la mise en œuvre de la politique évaluée, en particulier ses cibles et bénéficiaires finaux, et ensuite expliquer la façon dont la politique est supposée avoir un effet sur ces derniers.

Le graphique ci-après caractérise la proportion des évaluations pour lesquelles les parties prenantes extérieures au cercle de la mise en œuvre ont été identifiées dès l'amont.

Les parties prenantes extérieures au cercle de la mise en œuvre sont-elles précisées ?



Source : documentation des EPP (fiche de cadrage et cahier des charges)
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

S'agissant de l'identification des parties prenantes extérieures à la mise en œuvre, 55% des EPP comprennent une cartographie des parties prenantes allant au-delà de la mise en œuvre. Il convient de préciser que certaines EPP concernent uniquement le pilotage de l'action publique (par exemple évaluation de la politique de lutte contre les drogues et la toxicomanie) ou portent sur des politiques publiques régaliennes.

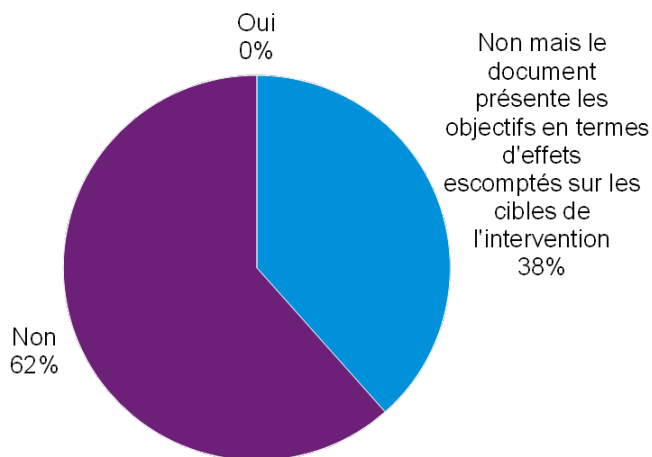
Quant à l'explication de la façon dont le dispositif est supposé avoir des effets sur ses cibles et ses bénéficiaires, aucune évaluation étudiée ne fait explicitement appel à une logique d'intervention¹⁸ élaborée au moment de la commande ou lors de la phase de cadrage. Malgré la présence dans la fiche de cadrage d'une section relative aux objectifs de la politique évaluée, ces derniers ne sont explicitement précisés que dans 38% des cas. Dans les autres cas, la section comprend des éléments sur les réalisations prévues dans la politique plutôt que sur ses résultats attendus.

Néanmoins, au cours de la démarche, cette situation tend à s'améliorer : alors qu'un quart des évaluations présentait des objectifs au regard desquels mesurer les effets de l'intervention lors du premier cycle, cette proportion atteint 75% lors du dernier cycle (cycle VI). Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, la mission d'évaluation apparaît avoir défini les objectifs, voire élaboré une logique d'intervention ultérieurement, ce qui se retrouve parfois dans le rapport final. Ainsi, 15% des évaluations comportant des conclusions relatives aux effets de la politique évaluée identifient la manière dont cette politique produit des effets sur ses cibles, soit 6% de l'ensemble des évaluations. Cette proportion est dans tous les cas plus faible que dans le baromètre 2016 de la SFE, qui indique que 24% des évaluations présentent une logique d'intervention au sein du rapport final.

¹⁸ Une logique d'intervention est l'ensemble des hypothèses faites pour expliquer comment une action publique est à même d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Les hypothèses relient les réalisations aux premiers résultats, puis ces résultats aux impacts les plus globaux qui peuvent être attendus de l'intervention. Elle est généralement représentée par un schéma appelé logigramme ou diagramme logique d'impacts (DLI) ou, dans le monde du développement, par un tableau appelé cadre logique. La reconstruction de la logique d'intervention au début d'une évaluation permet d'explicitier les critères d'efficacité sur laquelle l'intervention va être jugée, et de rendre compte de façon nuancée des résultats effectivement obtenus.

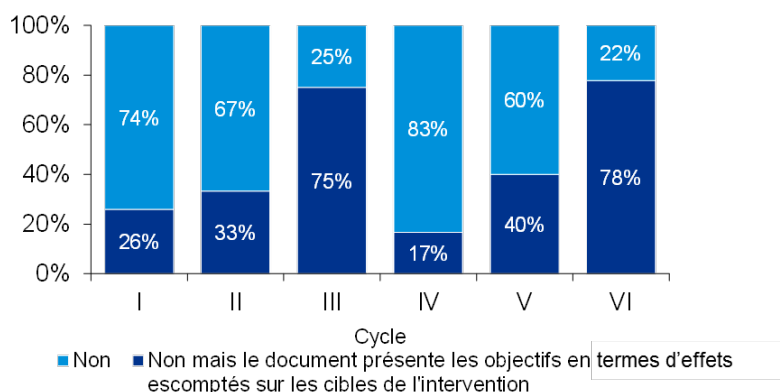
Les graphiques ci-après présentent la proportion des évaluations pour lesquelles une logique d'intervention de la politique publique évaluée a été explicitée au cadrage de l'évaluation ou pour laquelle les objectifs sur les bénéficiaires finaux ont été explicités (à gauche), et la déclinaison de ce taux par cycle d'évaluation.

Présence d'une logique d'intervention



Source : documentation des EPP (fiche de cadrage et cahier des charges)
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

Présence d'une logique d'intervention par cycle



Source : documentation des EPP (fiche de cadrage et cahier des charges)
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

Ainsi, le champ de la politique évaluée est généralement défini en amont des travaux, en termes d'actions, de budget, de textes juridiques et/ou d'opérateurs.

Les objectifs assignés au dispositif sont cependant plus rarement précisés, limitant la possibilité de se prononcer sur l'efficacité ou la pertinence de la politique publique. Au fil des cycles d'évaluation cependant, la définition d'objectifs devient plus fréquente.

4.3.2 Les moyens humains et les délais

Les moyens affectés s'entendent ici comme des moyens humains et financiers, tant en termes de volume d'intervention que de compétences, mais aussi comme le temps calendaire laissé à la mission d'évaluation.

4.3.2.1 L'importance des moyens humains mobilisés

Les commanditaires comme les membres des missions d'évaluation rencontrés dans le cadre des entretiens et études de cas réalisés n'ont pas mentionné le manque de ressources humaines comme une limite des évaluations réalisées dans le cadre de la MAP. Certaines évaluations ont mobilisé des équipes comprenant plus de dix personnes (EPP relative à la politique de développement agricole), ou des équipes issues de nombreux services différents (quatre corps d'inspection différents pour l'EPP relative à la politique de sécurité routière).

De même, les missions d'évaluation ont pu faire appel à chaque fois qu'elles le jugeaient nécessaire à un prestataire externe pour mobiliser des outils nécessitant une technicité spécifique (enquêtes, animation de groupe) non disponible dans l'équipe, le SGMAP s'assurant de l'adéquation entre la prestation et les besoins.

En revanche, les entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation ont souvent souligné le rôle essentiel de la composition des équipes dans la qualité et, in fine, la réussite des EPP. Le choix des compétences réunies en particulier joue un rôle essentiel, les compétences considérées ici étant les suivantes : organisation et gestion de projet, expertise thématique et expertise évaluative :

- Sur le premier point, les équipes d'inspection ont l'habitude de travailler de façon collaborative et ce point a été largement relevé dans tous nos entretiens. Cependant, la taille des missions nécessite une coordination et un pilotage renforcé des travaux. Le choix du pilote s'est donc avéré souvent important pour mener les travaux à bien, ce dont le commanditaire comme les corps d'inspection concernés étaient conscients. Il est arrivé cependant dans certains cas que des problèmes dans la gestion du projet aient pu influencer le déroulement des travaux. C'est par exemple le cas de l'EPP relative au contrôle des entreprises, dans laquelle les soucis de coordination dans l'équipe ont conduit à la remise de deux rapports séparés.
- La profondeur de l'expertise thématique a également varié selon les missions, même si les inspections ont souvent veillé à l'assurer au moins partiellement. Le recours à des spécialistes extérieurs ou à des acteurs de terrain dans deux des EPP analysées (EPP relatives à la politique de sécurité routière et à l'organisation des élections politiques) a pu contribuer également à améliorer la pertinence des travaux. Néanmoins, les membres des missions d'évaluation interrogés font valoir leur habitude à aborder des sujets nouveaux et à s'en imprégner, notamment lors de la phase d'analyse documentaire initiale. L'apport d'un regard neuf est même reconnu dans plusieurs cas.
- Enfin, les équipes d'évaluation mobilisées ont rarement disposé en interne d'une expertise évaluative, et ont plus rarement encore fait appel à une expertise extérieure. Dans l'EPP portant sur la politique de développement agricole, par exemple, le recours à un expert interne au ministère a été salué par les membres de la mission comme par le commanditaire pour son apport à la structuration d'ensemble et à la qualité des analyses de l'EPP. L'absence d'expertise spécifiquement évaluative a contribué à ce que les équipes affectées à ces missions traitent, dans un nombre important de cas, ces évaluations comme des missions d'inspection, en particulier dans la phase de cadrage opérationnel. Néanmoins, au fur et à mesure de l'avancement de la démarche, certains membres de corps d'inspection ont pu mobiliser les expériences acquises sur les évaluations qu'ils avaient réalisées antérieurement (certains inspecteurs ont ainsi pu réaliser jusqu'à quatre évaluations dans le cadre de la MAP) et les mettre à profit.

4.3.2.2 Le respect des délais de réalisation

La durée (c'est-à-dire le temps calendaire) de réalisation des missions a été considérée comme une difficulté importante par les équipes d'évaluation, mentionnée dans quatre évaluations sur dix.

En pratique, la phase de commande, souvent assez flexible, dure de 1 à 3 mois, parfois plus. La phase de cadrage opérationnel est d'une durée d'environ 1 à 2 mois. Le temps consacré à la réalisation du diagnostic, d'une durée de quatre mois en moyenne, a fait l'objet de nombreuses remarques lors des entretiens réalisés. Cette durée jugée restreinte a conduit certaines équipes d'évaluation à réduire l'ambition de leur collecte de données (EPP relative à la politique de sécurité routière par exemple). Dans les cas extrêmes, la collecte de données primaires a été réduite au minimum (c'est par exemple le cas de l'éducation prioritaire) pour être compatible avec le calendrier de la prise de décision.

Cette vision doit cependant être nuancée. D'une part, comme indiqué précédemment, la durée de l'évaluation (annoncée dans la lettre de mission) a souvent été allongée lors du cadrage opérationnel, voire au-delà, une fois le travail à réaliser effectivement connu. Ensuite, la pertinence de la période de diagnostic dépend avant tout de l'ambition de l'évaluation en termes de champ, de questionnement et de connaissances nouvelles à rassembler pour y répondre. Le champ des évaluations était souvent très ambitieux, mais le questionnement évaluatif, comme indiqué ci-dessus, soit inexistant soit souvent suffisamment vague pour adapter la réponse aux ressources effectives. Enfin, certaines évaluations relevant plus de l'audit organisationnel ou de l'étude d'impact n'avaient effectivement besoin que d'un temps très court pour leur diagnostic.

*
* *

Bien que le champ de la politique publique évaluée soit généralement précisé, l'absence de définition des objectifs de la politique publique a compliqué la possibilité pour les évaluations de juger de l'efficacité et de la pertinence des politiques évaluées. Dans d'autres cas, cela reflète la dimension moins évaluative de certains travaux, d'avantage d'ordre organisationnels ou prospectifs.

Les évaluations ont pu disposer des ressources humaines suffisantes pour être menées à leur terme, sans susciter de difficulté majeure. Les compétences disponibles au sein des équipes d'évaluation ne comprenaient pas systématiquement des expertises en évaluation de politiques publiques, ce qui a pu avoir une influence sur la méthodologie mise en œuvre.

De même, les délais prévus, identifiés comme la principale difficulté rencontrée par les équipes d'évaluation, ont parfois empêché l'utilisation de certains outils de collecte et d'analyse des données.

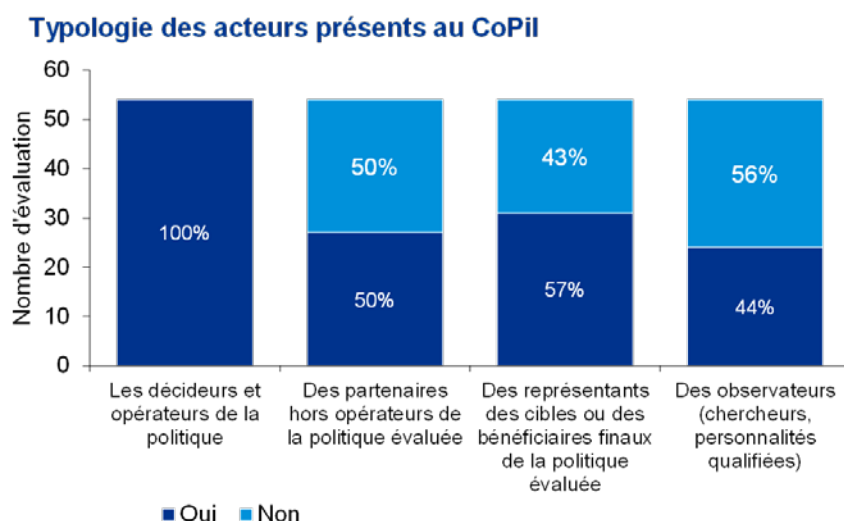
4.4 L'examen de la fiabilité des travaux

La fiabilité de l'évaluation renvoie à l'ensemble des facteurs qui rendront crédibles les produits de l'évaluation. Une partie de cette crédibilité tient à la transparence de la démarche, qui passe notamment par un comité de pilotage ouvert (voir précédemment l'analyse des EPP au regard de leur utilité). Pour le reste, il s'agit d'assurer une collecte dont les produits seront valides, de croiser les données collectées de façon transparente et de faire en sorte que les conclusions et les recommandations issues de l'évaluation soient suffisamment robustes.

4.4.1 Transparence des évaluations

L'association des parties prenantes au déroulement des travaux est un premier facteur renforçant leur crédibilité. Pour rappel, dans le cadre de la démarche EPP de la MAP, cette association se traduisait par la constitution d'un comité de pilotage dans neuf évaluations sur dix, ouvert dans 62% des cas.

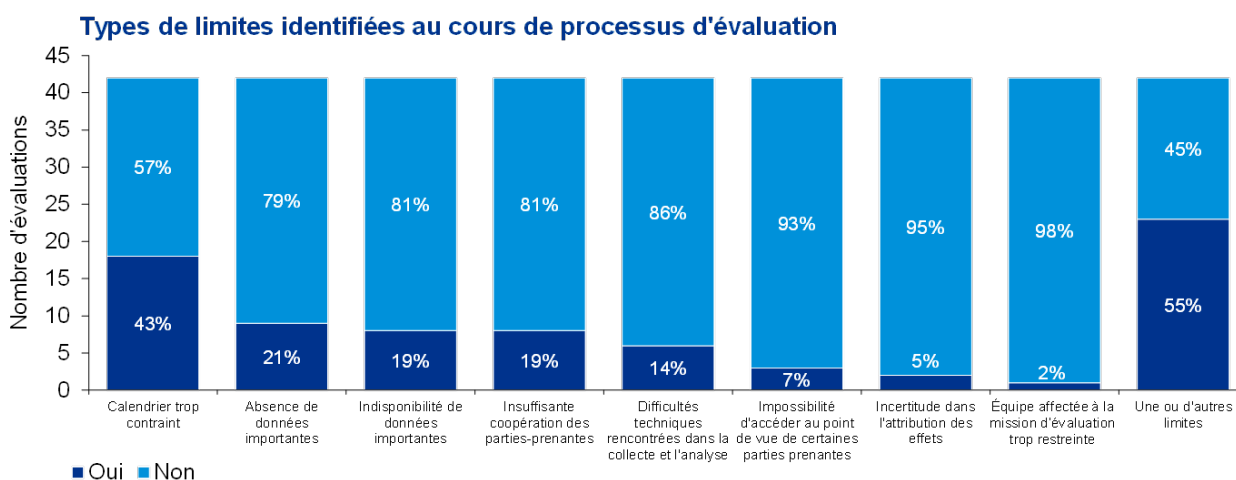
Le graphique ci-dessous présente une caractérisation de la composition des comités de pilotage (pour mémoire, un comité de pilotage est qualifié d'ouvert lorsqu'il compte parmi ses membres au moins un représentant des bénéficiaires de l'évaluation ou de la recherche scientifique).



Source : documentation des EPP
(n = 56, soit les évaluations disposant d'un comité de pilotage)

Un autre élément concourant à la transparence des évaluations est la communication par la mission des limites des travaux réalisés. Une majorité d'évaluations (65%) identifie explicitement dans le rapport les limites rencontrées au cours des travaux. Comme évoqué plus haut, le calendrier des travaux est présenté comme la limite principale (cité par 43% des évaluations évoquant des limites), avant l'absence de données importantes (21% des évaluations évoquant des limites).

Le graphique ci-après présente la nature des limites identifiées par les équipes d'évaluations au cours de leurs travaux, étant entendu que plusieurs limites peuvent être identifiées au sein d'un même rapport.

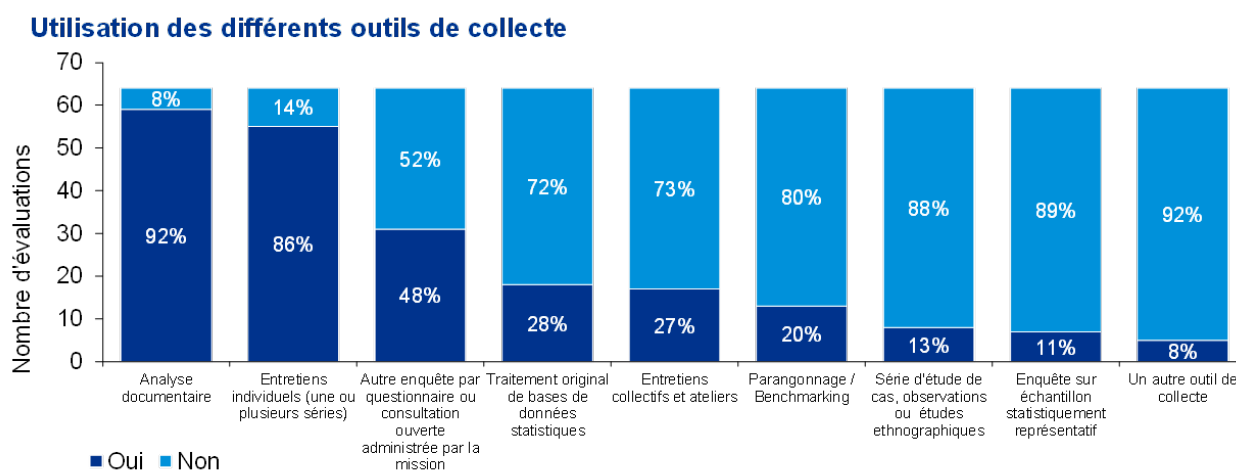


Source : documentation des EPP
(n = 42 EPP, soit les évaluations mentionnant des limites ; plusieurs réponses possibles)

4.4.2 Incidence des méthodes de recueil et d'analyse de données mises en œuvre sur les conclusions

Les lettres de mission ne définissent généralement pas la méthodologie à mettre en œuvre. Les équipes d'évaluation étaient donc libres de choisir les outils de collecte et d'analyse à mobiliser dans le cadre de leur mission. Les cahiers des charges produits lors de la phase de cadrage opérationnel présentent généralement ces outils, sans toutefois préciser comment leur combinaison permettra de répondre aux questions évaluatives posées.

Dans les faits, les missions d'inspection ont généralement fait appel à 3 outils ou plus dans 75% des cas. Le graphique ci-dessous présente le recours à différents types d'outils de collecte par l'ensemble des évaluations.



Source : rapports et documentation des EPP
(n = 64 EPP, en l'absence de distinction possible des outils de collecte pour une EPP)

Les membres des missions d'évaluation interrogés ont généralement insisté sur le fait que ces outils ne sont pas différents de ceux employés dans les missions d'inspection interministérielles.

Deux éléments semblent distinguer les EPP de la MAP. D'une part, la diversité des profils interrogés par les missions, qui inclut d'avantage les représentants des cibles ou des bénéficiaires finaux que ne le font les missions d'inspection habituellement, ce qui était l'un des objectifs de la démarche. D'autre part, l'ouverture à des outils supplémentaires (enquêtes par questionnaire, analyses statistiques approfondies pouvant donner lieu à modélisation, entretiens collectifs ou ateliers, et exercices de parangonnage), qui sont chacun présents dans une évaluation sur cinq. Il convient de préciser qu'une partie de ces outils supplémentaires a donné lieu à des prestations externes (enquêtes, ateliers collectifs ou *focus groups*), qui ont concerné *in fine* près de deux évaluations sur cinq.

En termes d'instruments de collecte et d'analyse, la conduite d'entretiens est le premier outil mobilisé pour recueillir des données primaires. Les équipes d'évaluations en ont généralement réalisé plusieurs dizaines, voire jusqu'à 200 pour certaines évaluations. Cet outil, utilisé fréquemment par les corps d'inspection, permet de récolter de manière large le point de vue des différentes parties prenantes. Le nombre important d'entretiens réalisés dans la plupart des évaluations rend toutefois difficile le croisement et l'analyse exhaustifs de la masse de données recueillies. Pour contourner cela, certaines missions ont eu recours à des focus territoriaux (13% des cas), permettant une analyse approfondie sur un territoire plus restreint. Cet outil se rapproche des techniques d'études de cas régulièrement utilisées en évaluation.

Il en est de même pour l'analyse documentaire, préalable à la quasi-totalité des évaluations. Celle-ci permet à la fois à l'équipe d'évaluation de monter en compétence au sujet de la politique évaluée et d'établir une synthèse de l'ensemble des connaissances disponibles sur son champ.

Les autres outils régulièrement mobilisés sont les enquêtes par questionnaire, les analyses statistiques, les entretiens collectifs et les parangonnages (voir figure ci-dessus). Si les analyses statistiques ont généralement été réalisées grâce à des compétences internes (voir les EPP relatives à la gestion locale des déchets ménagers et à la politique de développement de la chirurgie ambulatoire pour exemple), les autres outils cités ont régulièrement été mis en œuvre avec le concours de prestataires extérieurs, comme indiqué plus haut.

Les enquêtes par questionnaire en particulier sont un outil classique des missions d'inspection, qui l'utilisent pour recueillir des données émanant de sources qualifiées sur la politique évaluée, par exemple les préfets (voir l'EPP portant sur la politique de sécurité routière). Elles ont été utilisées dans 48% des cas. Le recours à l'enquête pour interroger les cibles ou les bénéficiaires finaux des politiques évaluées avec l'appui d'une prestation externe a cependant constitué une nouveauté de la démarche d'évaluation, présente dans 11% des EPP.

Bien qu'elles soient souvent présentes, les enquêtes ont cependant rarement donné leur pleine mesure pour plusieurs raisons :

- La compréhension de l'outil et de ses apports d'abord : les techniques d'enquête servent en particulier à confirmer des hypothèses émises lors de l'EPP, voire à généraliser des constats apparus lors de campagnes d'entretien par exemple. Ici cependant, elles ont souvent été émises dès le début de la collecte, en parallèle des entretiens. Or, à cette étape, les hypothèses de travail sont logiquement encore vagues, ce qui peut aboutir à un questionnement d'enquête peu pertinent. Il est d'ailleurs arrivé que l'enquête initialement prévue soit abandonnée en cours de route (EPP de la mutualisation du bloc communal) ou ne soit pas lancée. Ces conditions initiales contribuent au faible taux de réponse constaté, qui remet parfois en cause l'exploitation de l'outil (EPP portant sur la politique de lutte contre les drogues et la toxicomanie, et des contrôles aux entreprises) et qui a pu être interprété comme dû à une faible coopération des parties prenantes.
- Ensuite, lorsque les équipes ont fait appel à un prestataire extérieur pour une enquête ou une autre consultation, elles avaient accès à une expertise technique (du prestataire et du SGMAP), sans nécessairement identifier les bénéficiaires qu'elles pourraient en tirer pour

répondre aux questions évaluatives. Cela a pu contribuer à ce que les membres des missions interrogés soient rarement convaincus de l'apport de ces outils.

- Enfin, les enquêtes en direction des bénéficiaires finaux ont certes pu apporter des éléments nouveaux, mais en se limitant au recueil d'opinions ou de la satisfaction de bénéficiaires des politiques évaluées. C'est le cas par exemple de l'EPP relative à la politique de développement agricole. De même, dans l'EPP portant sur les élections politiques, le recours à l'enquête visait surtout à démontrer le soutien public à la dématérialisation de la procédure, qui avait été observé lors de sondages antérieurs. L'équipe n'a cependant finalement pu exploiter cette enquête, les résultats obtenus n'ayant pas montré le soutien attendu.
- Les bénéficiaires finaux de la politique évaluée ont également été consultés via des ateliers ou des entretiens collectifs, souvent également menés avec le concours de prestataires extérieurs. Les entretiens collectifs ont cependant été utilisés majoritairement lors de la phase d'élaboration des recommandations, comme outil de concertation avec les parties prenantes. C'était le cas notamment pour les EPP portant sur la politique d'éducation prioritaire et sur la politique de développement de la chirurgie ambulatoire.

*
* *

Décidée la plupart du temps par l'équipe d'évaluation, la méthodologie de recueil et de traitement des données fait appel à un éventail d'outils variés, à même de récolter données primaires et secondaires. Les équipes ont pu avoir recours à des compétences externes pour mettre en œuvre des outils qu'elles ne maîtrisaient pas pleinement (sondages, enquêtes etc.).

Le recours à des outils nouveaux a donc constitué une innovation de ces évaluations, mais leur apport est resté limité, en particulier pour tenter d'estimer les effets des politiques publiques évaluées.

4.4.3 Traçabilité des conclusions et des recommandations

Dernier élément de fiabilité étudié ici, le fait que les conclusions et les recommandations de l'évaluation soient suffisamment fondées, c'est-à-dire qu'elles s'appuient sur une analyse croisée des données recueillies et mises en perspective.

Dans le cadre de nos travaux, les conclusions sont définies comme des assertions portant, de manière rétrospective, un jugement explicite sur la politique publique évaluée. Au sein des rapports finaux, en l'absence de partie explicitement nommée « conclusions », les conclusions explicitement identifiables (titres, encadrés, paragraphes séparés du reste de l'analyse) ont été tracées.

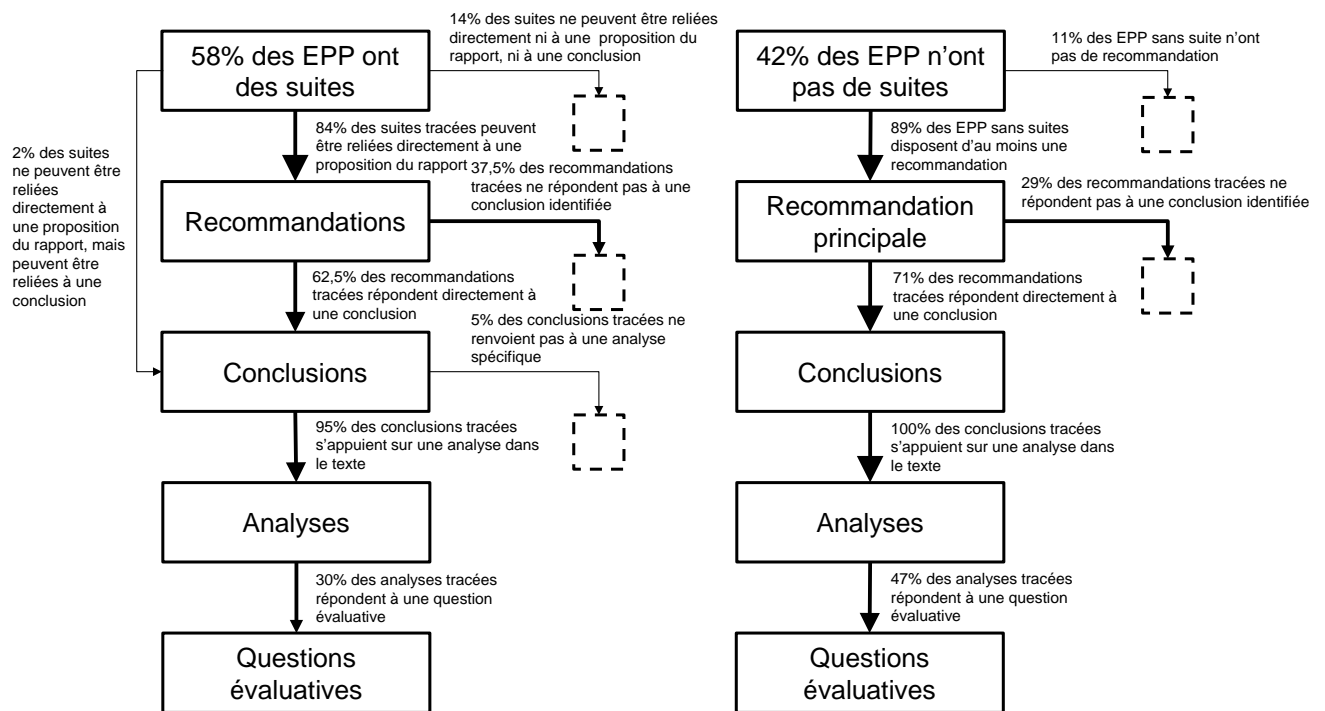
Les recommandations sont les propositions d'évolution de la politique publique, émises au sein des rapports finaux. Elles peuvent être présentées sous forme de scénarios ou de liste.

L'étude de la traçabilité des conclusions et recommandations a été réalisée par sondage. Pour chaque évaluation analysée, la principale recommandation a été identifiée. Il a ensuite été vérifié dans quelle mesure cet élément est lié à une ou plusieurs conclusions émises, et si ces conclusions s'appuyaient sur une analyse présente dans le corps du rapport. Il s'agit de vérifier si les recommandations émises, et *in fine* les décisions prises sur le fondement des évaluations, s'appuyaient sur des analyses et des preuves explicitement énoncées.

La synthèse de cette approche est illustrée par la figure ci-dessous et vise à répondre à trois questions :

- Les évaluations disposent-elles effectivement de conclusions et de recommandations ?
- Si oui, ces conclusions et recommandations s'appuient-elles sur l'analyse menée dans l'évaluation ?
- Si oui, ces conclusions et recommandations répondent-elles aux questions évaluatives ?

Le schéma ci-dessous récapitule, sous la forme d'un arbre, les principaux éléments de l'analyse de traçabilité.



4.4.3.1 Des conclusions s'appuyant sur les analyses réalisées

Les évaluations analysées comportent des conclusions dans 71% des cas et des recommandations dans 86% des cas, celles-ci étant comme indiqué précédemment généralement formulées sous la forme de scénarios ou de propositions stratégiques accompagnés de déclinaisons opérationnelles. À titre de comparaison, dans l'échantillon étudié par le Baromètre de la SFE, c'est le cas pour 95% et 85% des évaluations.

Lorsque des conclusions sont émises, elles reposent dans la quasi-totalité des cas (98%) sur une analyse présente dans le rapport. Cette traçabilité est aisée, car souvent les principales conclusions ont été résumées en titres de partie, qui correspondent aux analyses qui suivent. Ces analyses présentent les caractéristiques suivantes :

- elles sont fondées sur des sources explicitement croisées dans 58% des cas, soit 40% des évaluations ;
- ces sources exploitent à la fois données primaires (données existantes) et secondaires (données élaborées lors de la mission) dans 33% des cas, soit 22% des évaluations ;

- elles croisent explicitement les points de vue de plusieurs parties prenantes dans 30% des cas, soit 20% des évaluations ;
- elles sont assorties de limites dans 28% des cas, soit 18% des évaluations.

Ces statistiques ne signifient pas que des analyses croisées n'ont pas été réalisées dans le reste des évaluations, mais qu'elles ne sont pas explicitement présentes dans le corps du rapport d'évaluation. En outre, il convient de rappeler qu'elles concernent la conclusion principale de chaque évaluation analysée, et non l'intégralité des conclusions.

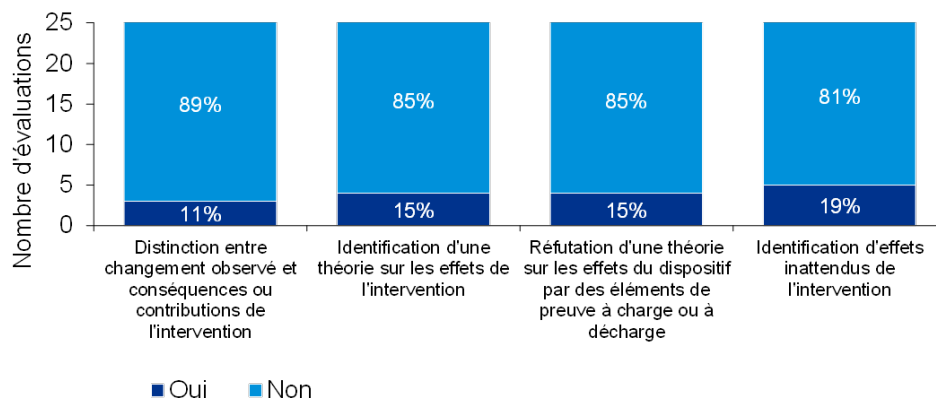
Dans quatre cas sur dix, le rapport ne permet donc pas au lecteur d'apprécier les éléments à partir desquels la conclusion a été formulée. Cela peut être dû à la pratique des missions d'évaluation, la collecte leur permettant de développer un point de vue éclairé sur le sujet évalué et le rapport n'étant pas utilisé pour prouver les constats présentés. Ainsi, dans 53% des cas, il s'est avéré difficile de distinguer à la lecture des rapports ce qui relevait du constat factuel et ce qui relevait du point de vue de la mission d'évaluation. D'un point de vue technique, le recours dans les missions à un grand nombre d'entretiens individuels comme outil principal de collecte rend l'analyse croisée systématique plus difficile, comme évoqué plus haut.

Enfin, et comme évoqué précédemment, les conclusions et les analyses ne répondent que partiellement aux questions d'efficacité initialement posées.

4.4.3.2 Les questions d'efficacité

Une analyse supplémentaire porte en particulier sur les conclusions d'efficacité. Le graphique ci-dessous présente les taux de recours à des analyses causales dans le cas où une évaluation présente une conclusion du registre de l'efficacité.

Si elle est relative aux effets de l'intervention, la conclusion tracée s'appuie sur les analyses suivantes



Source : rapports et documentation des EPP
(n = 27 EPP, évaluations comportant des conclusions relatives aux effets de l'intervention)

Dans les cas où les évaluations émettent des conclusions sur l'efficacité du dispositif évalué, donc sur les résultats de l'action publique, elles s'appuient rarement sur une analyse causale explicite dans le corps du rapport d'évaluation, sans que d'ailleurs cela pose forcément problème au commanditaire ou aux autres parties prenantes de l'évaluation. Ainsi, dans l'EPP portant sur la politique de développement agricole, la conclusion liée à l'efficacité du dispositif fait consensus parmi les parties prenantes interrogées, mais elle n'est pas tirée d'une analyse explicite. Au total, sur les 27 évaluations présentant des conclusions quant aux effets de la politique évaluée, neuf disposaient d'au moins une des 4 caractéristiques d'analyse causale retenues pour la métaévaluation (voir figure ci-dessus).

4.4.3.3 Le lien entre les recommandations et les conclusions

Une traçabilité similaire à celle mentionnée dans la partie précédente est observée entre conclusions et recommandations, émises dans 67% des cas. De nouveau, il arrive régulièrement que les recommandations soient directement présentées à la suite de l'analyse, ce qui facilite la traçabilité.

Hormis les 29% d'évaluations qui ne comportent pas de conclusions, les explications relèvent de plusieurs facteurs. En premier lieu, les difficultés de traçabilité évoquées précédemment s'appliquent également aux recommandations qui peuvent s'appuyer sur des éléments collectés par la mission d'évaluation sans que cela soit rendu explicite dans le rapport.

Ensuite, le mode de production des recommandations entre en jeu. Celles-ci ne sont généralement pas produites de façon autonome : elles font souvent appel à un dialogue avec le commanditaire du rapport et l'objet d'un processus de décision, le cas échéant interministériel, dont la mission d'évaluation n'a pas le contrôle exclusif. Ceci réduit la traçabilité des suites et recommandations à partir des seuls éléments documentés dans le rapport. Il est également possible que le dialogue régulier entre commanditaire et équipe d'évaluation puisse amener cette dernière à ajouter des recommandations, qui correspondraient à des orientations plus faisables du point de vue du commanditaire (EPP relative à la politique de développement agricole), car disposant de la connaissance détaillée des contraintes de mise en œuvre de la politique publique. De même, l'organisation de phases de concertation dédiées à la production des recommandations, a été susceptible de faire émerger des recommandations non directement issues de la phase de diagnostic (EPP de l'éducation prioritaire).

*
* *

Rarement définie au cadrage, la méthode mise en œuvre est généralement décidée par les équipes d'évaluation. Les collectes de données réalisées font le plus souvent appel à plusieurs outils, dont le croisement permet de s'assurer de la fiabilité des conclusions émises. Des données à la fois primaires (produites dans le cadre de l'évaluation) et secondaires (produites antérieurement) sont généralement utilisées. Pour une partie des évaluations, l'avis des bénéficiaires de la politique évaluée a été recueilli par le biais de sondages ou de *focus groups*.

Si le lien entre conclusion et analyse est presque toujours explicite, ce n'est pas le cas du lien logique entre conclusion et recommandation, qui n'est pas systématiquement explicité dans le corps du rapport. Au cours des entretiens menés, les parties prenantes n'ont pas émis de doutes quant à la fiabilité des travaux réalisés. Par ailleurs, la transparence de la démarche d'évaluation renforce la fiabilité des résultats des évaluations.

Si les conclusions des EPP s'appuient presque toujours sur une analyse présente dans le corps du rapport, les analyses elles-mêmes explicitent moins leurs sources et la base de leur argumentaire, ne laissant pas au lecteur la possibilité d'apprécier les éléments présentés. De même, les rapports d'évaluation interrogent rarement explicitement le lien causal entre effets constatés et politique publique évaluée.

Les liens entre conclusions et recommandations ne sont pas systématiquement présents dans le corps des rapports d'évaluation, en particulier parce que le processus de décision aboutissant à ces recommandations s'écarte parfois du diagnostic effectué pour préparer la suite du processus de transformation de l'action publique.

Bien que ces éléments constituent des axes d'amélioration concernant la forme des rapports d'évaluation, ils ne conduisent pas les parties prenantes à remettre en cause la fiabilité des travaux réalisés.

4.5 Synthèse de la réponse à la question évaluative n°2

Les évaluations ont été conçues et réalisées dans le but d'être utiles à la décision publique.

- Les évaluations engagées sont motivées de façon précise. Elles s'inscrivent en priorité dans une logique prospective (92%) et plus rarement rétrospective (52%), les commanditaires souhaitant généralement éclairer ou fonder des décisions à venir, plutôt que rendre compte du passé.
- La démarche facilite explicitement l'expression des besoins par l'Etat, par son processus de validation des sujets, mais aussi via une phase de formalisation des motifs de l'évaluation antérieure au cadrage opérationnel permettant de s'assurer de l'utilité de l'EPP.
- En revanche, la démarche EPP permet peu de prendre en compte les besoins des parties prenantes en dehors du ou des commanditaires. Les comités de pilotage réunis dans 88% des cas sont certes ouverts assez largement, y compris aux bénéficiaires de l'action publique dans 62% des cas, mais ces comités n'ont pas de prise sur la commande, ni sur la réalisation de l'évaluation en général.
- Pour préciser la commande, des questions ont été posées dans 40% des cas ; ce chiffre a cependant progressé sur la période, passant à 90% des évaluations sur le dernier cycle.
- Le questionnement évaluatif porte généralement sur des registres variés : efficacité (62%), ainsi que pertinence, cohérence externe et efficience (42% chacun). Cependant :
 - 3 évaluations sur 4 comportent également des questions non évaluatives : celles-ci portent alors sur des enjeux financiers, de gouvernance, de mise en œuvre ou encore d'estimation des conséquences de mesures déjà décidées. Dans de nombreux cas ces questions sont plus importantes que les questions évaluatives.
 - Les questions sont souvent nombreuses, ce qui rend plus difficile d'apporter une réponse à toutes avec le bon degré d'approfondissement.
 - Les missions d'évaluation n'ont pas toujours souhaité répondre à toutes ces questions : des écarts apparaissent entre les registres des questions posées et les registres des conclusions
- Au-delà des questions évaluatives, commanditaires et missions d'évaluation ont généralement échangé de façon régulière pour assurer la bonne réponse aux besoins initialement exprimés. Cette relation est parfois allée plus loin, les missions s'attachant à répondre à des besoins nouveaux ou plus précis en cours d'avancement.
- 62% des évaluations ont été rendues en dehors du délai initialement prévu, mais celui-ci était généralement fixé avant le cadrage opérationnel. Il a donc souvent été revu une fois le contenu de la mission précisé. De plus, la proximité entre mission d'évaluation et commanditaire a régulièrement facilité l'échange d'information en amont du rendu du rapport final.
- Une attention particulière a été portée aux recommandations, qui dans 45% des cas prennent la forme de scénarios ou de propositions stratégiques accompagnées de pistes opérationnelles (37%). Ces scénarios sont cependant rarement mutuellement exclusifs : ils présentent plus généralement des évolutions pouvant être menées en parallèle, ou une gradation dans l'intensité des évaluations.
- Enfin, 80% des évaluations finalisées ont été publiées et une visibilité a été donnée à ces publications, notamment via deux séminaires organisés par le SGMAP en 2014 et 2016, permettant aux acteurs des sujets évalués et au grand public d'en prendre connaissance.

Les travaux réalisés ont pu répondre à la commande dans des conditions satisfaisantes en dépit d'une assise méthodologique spécifiquement évaluative.

- Pour rendre évaluable une politique publique, il convient en particulier de préciser ce qui va être évalué (le champ de l'évaluation) et au regard de quels effets attendus et sur quelles cibles. Pour pouvoir ensuite l'évaluer dans des conditions satisfaisantes, il faut pouvoir bénéficier de moyens humains et d'un délai correspondant aux ambitions poursuivies.
- Le champ de l'évaluation a été précisé lors des phases initiales de l'évaluation dans 94% des cas, en termes d'actions concernées, de budget affecté ou d'opérateurs en charge, mais presque jamais en termes de période temporelle. Cela s'explique en particulier par le caractère rarement rétrospectif des évaluations. Dans les faits cependant, les missions ont souvent fixé d'elle-même un champ temporel, sauf lorsque leur questionnement n'était pas évaluatif.
- En revanche, les objectifs en termes d'effets escomptés sur les cibles de la politique évaluée ne sont explicités dans les documents de cadrage que dans 38% des cas seulement, et ne sont pas explicitement articulés sous la forme d'une logique d'intervention. Ce chiffre est néanmoins en progression sur la période, et atteint 75% lors du dernier cycle.
- Les missions d'évaluation ont pu s'appuyer sur des équipes importantes et, si nécessaire, sur des prestations externes pour mobiliser des outils nécessitant une technicité spécifique. Les évaluations demandaient cependant des compétences spécifiques dont la présence ou non dans les équipes concernées pouvait avoir une influence significative sur le déroulement et, in fine, le rendu des travaux. En particulier, la qualité de la gestion de projet, le recours ou non à une expertise thématique et l'expertise évaluative se sont avérés des facteurs importants de qualité des évaluations.
- Les missions d'évaluation ont rarement disposé en interne d'une expertise spécifiquement évaluative, en particulier dans les premiers temps de la démarche, ce qui a probablement contribué à ce que les équipes affectées aux travaux traitent ces évaluations comme des missions d'inspection classiques.

Une fiabilité des travaux qui repose avant tout sur la crédibilité des missions d'évaluation et la transparence du processus.

- Les évaluations doivent également assurer la fiabilité de leurs travaux. Celle-ci requiert la transparence des travaux (présence d'un comité de pilotage, publication des travaux), mais également des éléments de méthode.
- Comme de nombreuses missions d'inspection interministérielles, les évaluations réalisées s'appuient presque systématiquement sur une analyse documentaire et des entretiens individuels pour la collecte de données primaires (respectivement 92% et 86% des évaluations). Le recours à ce dernier outil dans des proportions très larges (jusqu'à 200 entretiens sur certaines évaluations) rend très difficile le croisement et l'analyse exhaustifs des données collectées.
- Le premier élément qui distingue ces évaluations, c'est la diversité des profils interrogés, qui comprend souvent les représentants des cibles de la politique évaluée.
- Le second, c'est l'ouverture à des outils supplémentaires (enquêtes par questionnaire, analyses statistiques approfondies, entretiens collectifs ou ateliers, parangonnage), présents dans une évaluation sur cinq. Ceux-ci ont cependant rarement donné leur pleine mesure, notamment parce que les missions d'évaluation ne savaient pas toujours comment les mobiliser. De fait, les enquêtes par exemple ont surtout pris la forme de sondages d'opinion, et ont rarement servi à qualifier les effets de la politique évaluée.
- In fine, les évaluations produites comportent des conclusions dans 71% des cas et des recommandations dans 86% des cas. Les conclusions s'appuient presque toujours sur une analyse figurant dans le corps du rapport, sans que les sources sur lesquelles elle s'appuie et son argumentaire soient toujours explicites. Par ailleurs, dans une évaluation sur deux, il

peut s'avérer difficile de distinguer, à la lecture du rapport, les constats factuels des points de vue de la mission d'évaluation.

- Concernant les questions d'efficacité en particulier, il est rare qu'une analyse causale explicite soit présente dans le corps du rapport. Une évaluation sur cinq identifie *a minima* des effets inattendus de l'intervention.
- De même pour les recommandations, dans un tiers des cas, la recommandation principale ne s'appuie pas sur une conclusion explicitement formulée, soit qu'il n'y ait pas de conclusion correspondante, soit que le mode de production des recommandations, souvent en dialogue avec le commanditaire (ou en concertation avec les parties prenantes parfois), fasse que celles-ci puissent s'éloigner du contenu du rapport.

5 Question n°3 : comment et dans quels cas les évaluations ont-elles contribué à la transformation de l'action publique, et en particulier à une prise de décision basée sur des faits ?

5.1 Introduction

La réponse à la troisième question évaluative se décline en 3 parties ayant pour objet :

- De caractériser la nature et l'ampleur des changements observés suite aux EPP menées dans l'action publique ;
- De qualifier la contribution des évaluations à ces changements ;
- De comprendre les modalités (directes et indirectes) par lesquelles les évaluations ont contribué à ces changements.

Elle s'appuie en particulier sur l'analyse de 8 EPP, ayant donné lieu pour chacune à une monographie d'étude de cas. Ces EPP ont été choisies entre autres parce qu'elles étaient réputées avoir donné lieu à des suites, afin de pouvoir observer une contribution de ces EPP à l'action publique. Le protocole mis en place (choix des évaluations, démarche de travail, documents mobilisés et entretiens réalisés) est présenté dans la section I du présent rapport relative à la méthodologie. La métaévaluation et les entretiens réalisés dans le cadre de la réponse à la 1^{re} question évaluative ont également été mobilisés.

5.2 Changements observés sur le champ de l'évaluation après qu'elle a eu lieu

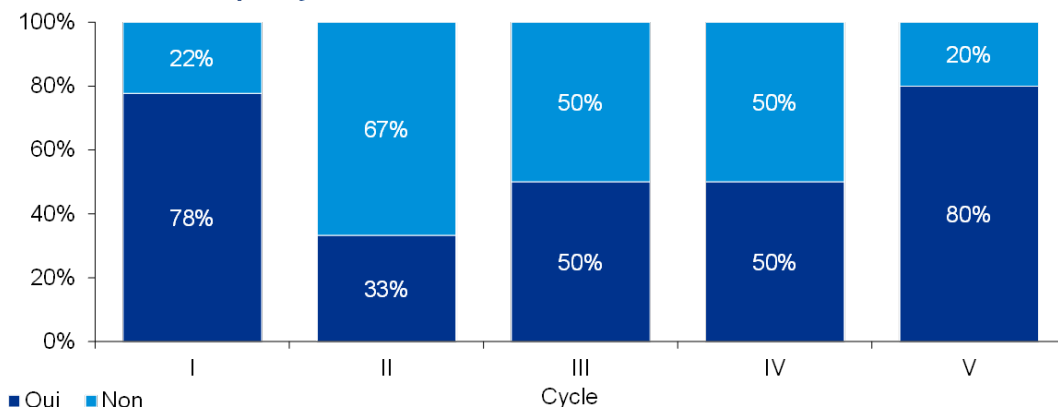
Il s'agit ici de déterminer si les EPP conduites dans le cadre de la MAP ont donné lieu à des suites et, si oui, de les caractériser.

Les « suites » d'une EPP peuvent être a minima définies comme l'ensemble des changements intervenus postérieurement à l'EPP (ou dans ses phases finales) et portant sur le champ de la politique évaluée. Les suites peuvent être de nature législative (y compris en loi de finances) ou réglementaire, programmatique (création, modification ou suppression d'un dispositif de politique publique), organisationnelle, financière, etc. Selon le mode de recueil de l'information, ces suites peuvent être déclarées par le maître d'ouvrage, ou être documentées à partir d'un travail de recherche et de veille des chefs de projet évaluation du SGMAP (en particulier les fiches de suivi élaborées pour les 61 premières évaluations et documents de suivi du SGMAP). La présente évaluation n'a pas donné lieu à la recherche de suites supplémentaires, sauf sur les 8 EPP qui ont fait l'objet d'une étude de cas, pour lesquelles une recherche exhaustive a été menée.

À la date du 31 décembre 2015, sur les 65 EPP du périmètre de la métaévaluation, 38 faisaient apparaître des suites, soit 58% des EPP. En restreignant le champ de l'analyse aux EPP finalisées avant juin 2015 (cycles I à V), soit 6 mois avant ce décompte effectué par le SGMAP, ce taux atteignait 66%.

Le graphique ci-dessous illustre la proportion des évaluations présentant des suites par cycle de la démarche :

Présence de suites par cycle



Source : rapports et documentation des EPP
(n = 65 EPP, soit l'ensemble des évaluations étudiées)

Pour autant, l'existence de suites ne préjuge pas d'une contribution de l'évaluation à ces changements observés. L'analyse de traçabilité réalisée dans le cadre de la métaévaluation a montré que, dans 14% des cas, la principale suite identifiée postérieurement à l'EPP ne peut être reliée de façon explicite ni à une recommandation, ni à une conclusion du rapport.

Réciproquement, l'absence de changements observés suite à une évaluation ne signifie pas de façon certaine que le processus évaluatif n'a pas eu de contribution à la décision. En effet, comme l'a montré la réponse à la première question évaluative, aucun dispositif formalisé ou institutionnalisé de suivi de suites n'a été mis en place au cours de la démarche : le décompte effectué dépend exclusivement des efforts des chefs de projet évaluation du SGMAP et de la bonne volonté de leurs interlocuteurs. Cette absence de suivi systématique et formalisé ne permet donc pas de s'assurer de l'exhaustivité des suites. Enfin, des changements relatifs à la politique évaluée peuvent intervenir postérieurement à la recherche de suites effectuée par le SGMAP, ou emprunter des chemins indirects demandant une analyse spécifique pour être observés (voir ci-après).

Les commanditaires interrogés lors de la présente évaluation s'accordent en général sur la « fenêtre d'effet » très courte (6 mois à un an) dont disposent les évaluations pour que les recommandations soient prises en compte et génèrent des changements. Cela n'empêche pas cependant la possibilité que les travaux d'évaluation puissent, après remise, suivre un chemin qualifié de « discret » par certaines personnes interrogées au sein des différents niveaux hiérarchiques des organisations et faire l'objet de suites longtemps après publication. À titre d'exemple, l'évaluation relative à la politique de prévention des expulsions locatives a fait l'objet d'un plan d'action deux ans après la remise du rapport. Il est donc tout à fait probable que d'autres développements puissent apparaître dans les années à venir, en particulier pour les évaluations qui ont démarré après janvier 2014 (cycles IV et V).

Lorsque des changements sont observés, ils peuvent être de plusieurs types :

- Réglementaire ou législatif : préparation ou vote d'un projet de loi (voire déclinaison du texte de loi en décrets d'application), rédaction d'un acte réglementaire par le ministre concerné ou par le Premier ministre (décret, arrêté, circulaire)
- Programmatique : le ministère et / ou les parties prenantes font évoluer le dispositif concerné par l'EPP (plan d'action ministériel, dispositif de formation, dispositif d'incitation, évolution du dispositif de subvention ou des conditions d'éligibilité à financement, ...)
- Autres : soit portant sur la mise en œuvre des dispositifs (évolutions organisationnelles et budgétaires, en particulier), soit portant sur la gouvernance ou le pilotage de la politique considérée et visant notamment au renforcement de la coopération entre parties prenantes de la politique évaluée, à leur intégration dans le pilotage, ou à les soutenir dans l'évolution de leurs actions.

La contribution des évaluations à ces changements ainsi que la façon dont elles peuvent contribuer sont présentées dans les parties suivantes.

5.3 Contribution des évaluations à l'évolution de l'action publique sur le champ des politiques évaluées

Comme indiqué dans la partie précédente, l'existence de suites ne préjuge pas d'une contribution des EPP menées à celles-ci. Pour pouvoir estimer cette contribution, 8 EPP ont fait l'objet d'une analyse approfondie.

La recherche exhaustive de suites dans le cas de ces 8 EPP a mis en avant des changements essentiellement législatifs d'une part, et organisationnels d'autre part (des exemples de ces changements sont présentés dans la partie suivante).

La contribution de ces 8 EPP aux changements observés a ensuite été déterminée par constitution d'un faisceau d'indices concordants en réponse à 3 questions :

- **Une contribution est-elle plausible ?** En particulier, les changements observés interviennent-ils suite à l'évaluation, et sont-ils similaires à ceux préconisés dans l'évaluation ?
- **Une contribution est-elle probable ?** Notamment, des documents établissent-ils le rôle de l'EPP dans les changements observés ? Et y a-t-il un consensus des parties prenantes interrogées sur cette contribution ?
- Enfin, **quelle est la force de cette contribution ?** Celle-ci étant considérée à travers l'originalité des propositions et la contribution de l'EPP à la mise en œuvre des recommandations.

La matrice ci-après synthétise la réponse à ces 3 questions pour chaque EPP analysée. La plausibilité, la probabilité et la force de la contribution sont notées en termes de nombre d'indices concordant (sur 2 dans le premier cas, sur 4 dans les deux derniers).

Contribution aux suites	Plausible			Probable			Forte			
	Identité	Chronologie	Plan d'action	Mention	Rapport	Consensus	Novateur	Guide	Concertation	Autre
Politique d'éducation prioritaire	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Politique de développement agricole	x	x								x
Pilotage territorial de la politique de prévention et de lutte contre les drogues et la toxicomanie	x	x	x				x			
Politique de sécurité routière	x	x		x		x	x			
Développement de la chirurgie ambulatoire	x	x		x		x		x	x	
Organisation des élections politiques	x	x			x	x	x			x
Gestion locale des déchets ménagers	x	x	x			x	x			
Mutualisations entre collectivités territoriales au sein du bloc communal	x	x			x	x		x		

Les EPP choisies l'avaient été pour la plausibilité de leur contribution à l'évolution de l'action publique. Sur ces 8 cas, la contribution apparaît la plus probable dans 6 EPP, avec une ampleur différente selon les cas :

- Ainsi, une grande partie des recommandations du rapport ont été introduites dans la politique d'éducation prioritaire suite à l'EPP menée. Le pilote de la mission d'évaluation est ensuite devenu le chef du bureau éducation prioritaire au ministère de l'éducation nationale, le mettant en position de mettre en œuvre les recommandations de l'EPP. Il a en particulier construit un tableau de bord permettant de suivre les recommandations du rapport.
- Sur les politiques de chirurgie ambulatoire et de gestion locale des déchets ménagers, ce sont des éléments clés du rapport qui ont été retenus et mis en œuvre.
- Concernant les EPP portant sur la politique de sécurité routière, la mutualisation du bloc communal et l'organisation des élections politiques, les contributions sont plus ponctuelles mais restent effectives. Sur ce dernier sujet, des membres de l'équipe d'évaluation ont ensuite participé à la rédaction d'un nouveau rapport sur le même sujet.

Dans deux cas, en dépit des changements intervenus sur le champ des politiques évaluées, les indices de contribution à la décision sont peu conclusifs :

- La politique de développement agricole a fait l'objet, en parallèle de l'évaluation, de travaux au sein des services de l'Etat visant à préparer la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, qui était alors en discussion au Parlement. Les services et l'évaluation ont abouti à des conclusions similaires, et l'évaluation a contribué selon nos interlocuteurs à une mobilisation collective autour de ce sujet. En réalité cependant, les choix qui ont été effectués procèdent bien des travaux réalisés en interne et non de l'évaluation ;
- dans le cas de l'évaluation de la politique territoriale de lutte contre la drogue et la toxicomanie, les divergences observées entre la mission d'évaluation et le maître d'ouvrage ne permettent pas de s'appuyer sur les témoignages des acteurs. Les autres indices d'une contribution à la décision sont peu concluants. Toutefois, le maître d'ouvrage a précisé au cours des entretiens s'être appuyé sur la légitimité obtenue par le rapport d'évaluation pour défendre certaines nouvelles mesures, déjà prévues ou non, similaires aux préconisations du rapport.

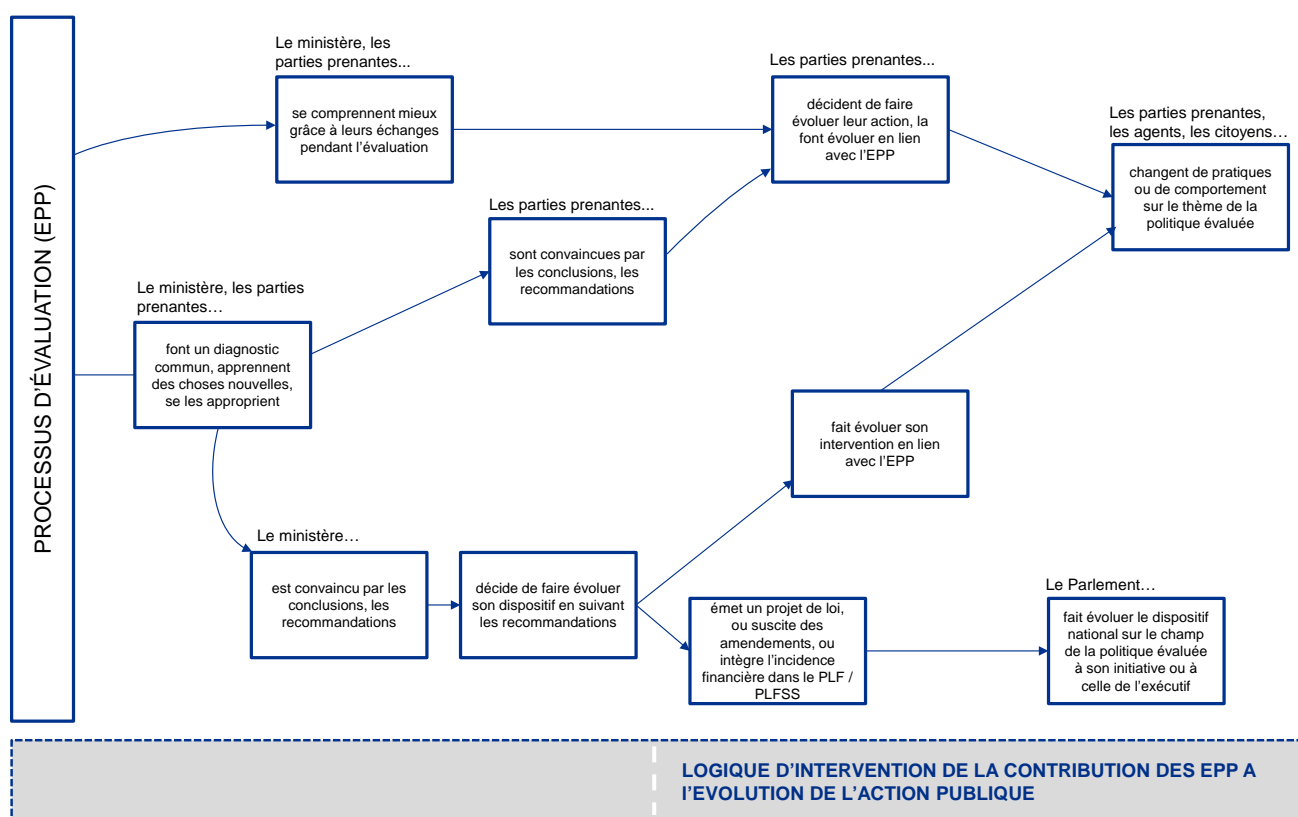
La façon dont ces différentes évaluations ont contribué ou non à l'évolution de l'action publique est présentée dans la partie suivante.

5.4 Modalités de contribution des évaluations à l'évolution de l'action publique sur le champ des politiques évaluées

La démarche d'évaluation de la MAP visait à faire évoluer l'action publique, essentiellement via la prise de décision du commanditaire des évaluations (généralement un ministère), mais également via les décisions prises par d'autres parties prenantes, qu'il s'agisse d'autres ministères associés à l'EPP ou d'autres acteurs représentant les cibles de l'action publique, associés au sein d'un comité d'évaluation.

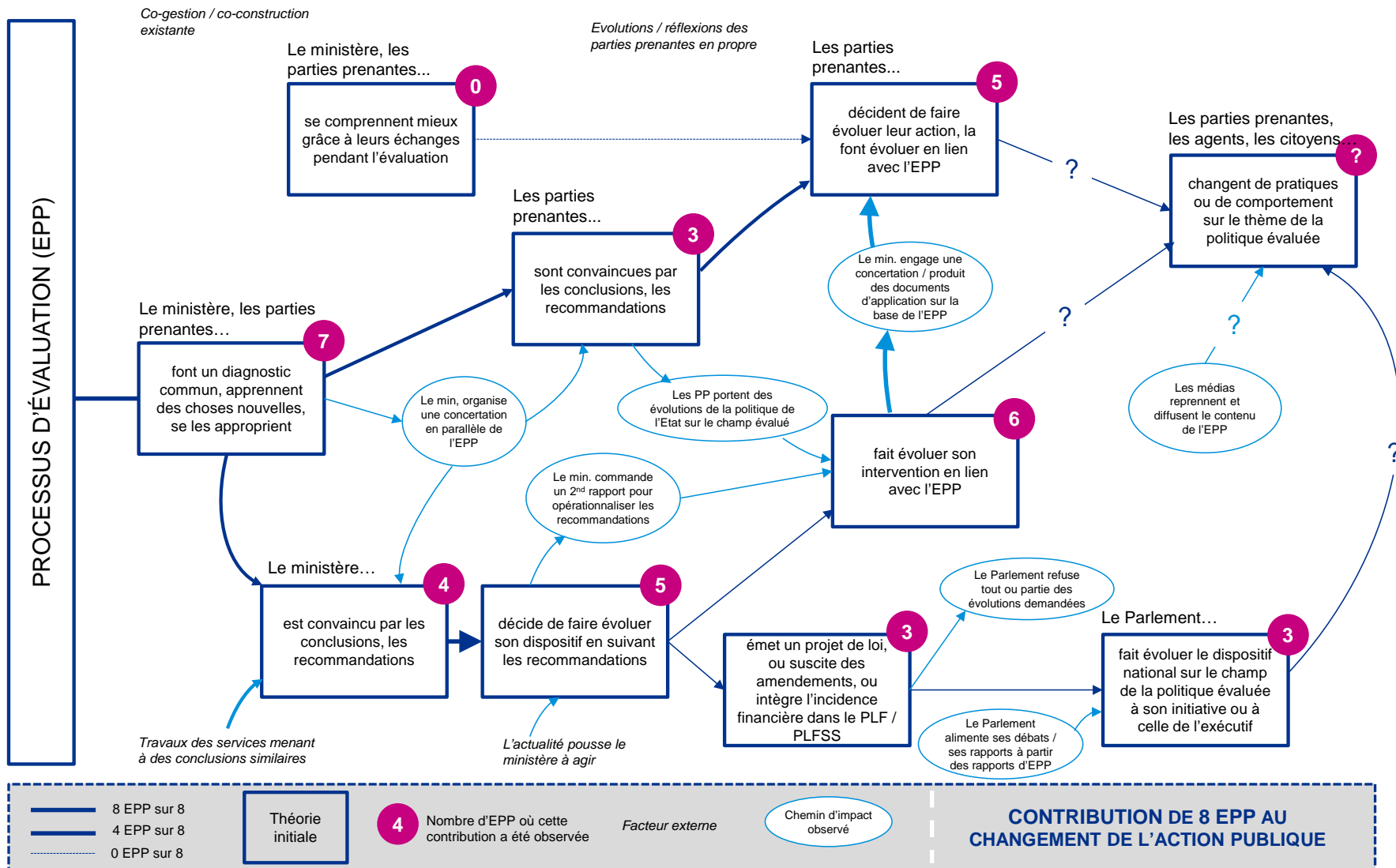
Pour identifier la manière dont les évaluations ont, dans le détail, contribué à l'évolution de l'action publique, nous procédons en reconstruisant la logique d'intervention de la démarche d'évaluation des politiques publiques de la MAP. Celle-ci présente, étape par étape, la façon dont les évaluations sont supposées avoir un effet sur l'évolution de l'action publique. Elle a été reconstruite à partir des documents disponibles et d'échanges avec les chefs de projet évaluation du SGMAP.

Elle est présentée ci-dessous :



Source : Quadrant Conseil

Nous avons confronté cette logique d'intervention aux 8 processus évaluatifs étudiés dans les études de cas, pour rendre compte des mécanismes de contribution effectivement constatés lors des études de cas. Appliquée aux 8 processus d'évaluation analysés, la logique d'intervention de la démarche d'évaluation de la MAP peut alors être précisée dans la figure présentée page suivante. Cette figure montre le poids des facteurs externes et de processus alternatifs dans l'obtention des effets. Les éléments synthétisés ici sont présentés en détail dans les pages suivantes.

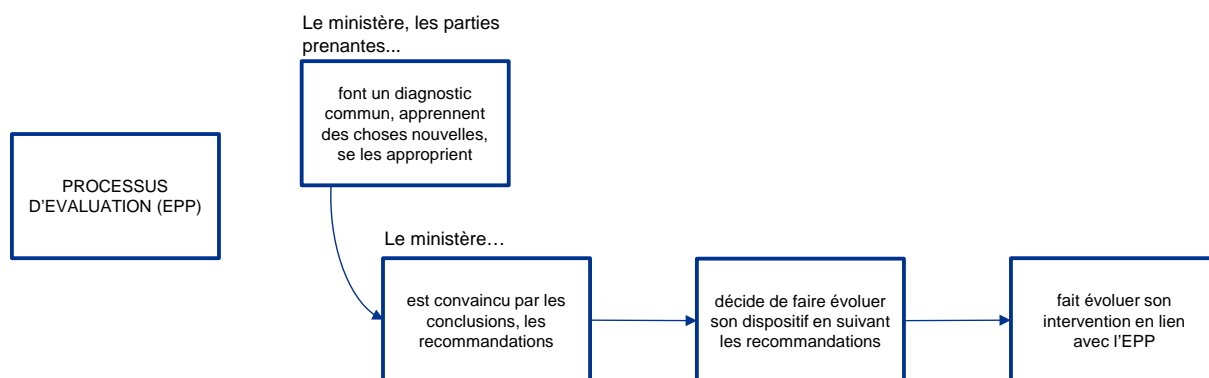


Source : Quadrant Conseil

5.4.1 L'apport du processus d'évaluation aux processus de décision

Dans la démarche d'évaluation de la MAP, le processus d'évaluation (c'est-à-dire le rapport d'évaluation, mais également son processus de fabrication et les échanges entre parties prenantes qu'il suppose) visait à créer entre les parties prenantes, ministère inclus, un consensus sur le diagnostic initial, ainsi qu'à les convaincre de la pertinence des conclusions et des recommandations pour les amener à faire évoluer leurs actions respectives. Dans cette partie, nous examinons ce processus du côté ministère commanditaire, puis du côté des autres parties prenantes.

5.4.1.1 L'inscription de l'évaluation dans le processus de décision du maître d'ouvrage est un élément clé de la démarche qui explique le nombre important de décisions observées suite aux évaluations



Source : Quadrant Conseil

Le diagnostic fait généralement consensus parmi les parties prenantes

Dans la logique d'intervention, le processus d'évaluation doit convaincre les parties prenantes de la pertinence des conclusions et des recommandations et par leurs qualités intrinsèques en établissant un diagnostic commun.

La capacité des EPP à créer du consensus autour d'un diagnostic commun a été établie dans la métaévaluation, et confirmée dans les études de cas, où les parties prenantes interrogées le jugent pertinent dans 7 cas sur 8, tout en jugeant généralement qu'il apporte peu d'éléments nouveaux, dans la mesure où les sujets concernés ont souvent été abordés à de multiples reprises auparavant. Les personnes interrogées font confiance aux missions d'évaluation ou considèrent que les éventuelles limites du diagnostic ne remettent pas en cause les conclusions apportées.

La métaévaluation a montré que les modalités de la collecte et de l'analyse des données impactent la qualité des diagnostics produits dans un nombre significatif d'EPP. Cependant, les cas ayant donné lieu à remise en question des parties prenantes impliquées (en particulier du commanditaire ou d'autres ministères impliqués), voire à un arrêt de l'évaluation ou à sa non-réception sont restés rares. Il en est de même dans les études de cas : il n'y a que dans l'évaluation de la politique territoriale de lutte contre les drogues et la toxicomanie, marquée par des conflits entre les acteurs concernés, que de telles limites ont été pointées du doigt.

Comme indiqué ci-dessus, les apports de connaissance nouvelle du diagnostic restent souvent limités, sauf en ce qui concerne le coût de l'action publique, comme le montrent les exemples ci-après :

- l'EPP relative à la chirurgie ambulatoire visait avant tout à évaluer le potentiel d'économie lié au développement de cette approche, afin de l'inscrire dans le PLFSS de l'année. Une

première approche simplifiée de calcul de ce potentiel avait été effectuée par l'ANAP et présentée dans un rapport de la Cour des comptes en septembre 2013. Un des principaux apports de la mission a été d'établir que les estimations macroscopiques du calcul des coûts et des gains de la chirurgie ambulatoire ne permettaient pas de fournir une projection réaliste, et qu'il fallait, pour aboutir à des résultats fiables, prendre en compte la réalité des actes médicaux pratiqués par chaque établissement de santé.

- la mission d'évaluation de la politique de gestion locale des déchets ménagers a présenté une approche alternative pour évaluer le potentiel d'économie de la politique évaluée. Elle s'est appuyée sur les données consolidées par l'ADEME à partir des comptabilités analytiques d'une centaine de collectivités locales. Les parties prenantes ont considéré que cette analyse empirique était fiable, ses résultats se recoupant avec des estimations antérieures.
- de même, l'EPP relative à l'organisation des élections politiques a abouti à un calcul jugé convaincant du coût de ces dernières, prenant mieux en compte les coûts indirects, grâce notamment à des entretiens auprès d'acteurs de terrain.

Enfin, sans apporter des connaissances nouvelles, un travail solide de compilation des données existantes (travaux scientifiques, statistiques, rapports parlementaires...) peut permettre d'établir une base robuste aux échanges ultérieurs, comme dans les cas de l'éducation prioritaire ou de la sécurité routière. Dans ce dernier cas, l'EPP a ainsi invalidé un certain nombre d'idées reçues sur cette politique (par exemple vis-à-vis de la pertinence d'une visite médicale obligatoire pour les plus de 65 ans).

Le ministère se positionne sur les recommandations eu égard à leur pertinence, leur faisabilité technique et leur opportunité

Une fois le diagnostic validé viennent les échanges sur les conclusions et les recommandations. Le commanditaire apparaît en général intéressé par au moins une partie des recommandations qui lui sont adressées. Dans 6 des 8 EPP analysées, il s'avère même convaincu de leur intérêt.

Au-delà de cet intérêt, cependant, le maître d'ouvrage effectue généralement un choix concernant les recommandations sur lesquelles il souhaite se positionner. S'il est rare qu'il identifie formellement les recommandations qu'il décide de conserver ou de rejeter et les raisons de ce choix (2 cas sur 8 identifiés), quatre critères apparaissent dans les choix opérés par le commanditaire :

- la pertinence de la proposition émise par le rapport, jugée à la fois au regard du diagnostic, mais aussi de la propre vision du maître d'ouvrage.

Ces deux points sont difficilement dissociables, dans la mesure où les missions d'évaluation proposent certes des recommandations à partir des travaux qu'ils ont menés, mais le font rarement isolée du commanditaire. En effet, comme indiqué précédemment, les missions d'évaluation et leur maître d'ouvrage entretiennent souvent une relation de forte proximité dans le processus évaluatif, à la fois parce qu'ils ont souvent une vision commune du rôle de l'Etat et de l'intérêt général, mais également parce que les membres des missions d'évaluation interrogés se sentent souvent liés aux besoins de leur maître d'ouvrage et visent à y répondre. La fréquence et l'intensité de leurs échanges jouent un rôle important d'acculturation mutuelle entre commanditaires et missions d'évaluation, contribuant à ce que les recommandations, y compris lorsqu'elles diffèrent de la position de l'Etat sur les sujets évalués (comme dans le cas de la gestion des déchets ménagers), répondent bien aux attentes des commanditaires.

D'autre part et de façon très pratique, comme indiqué dans l'analyse de métaévaluation, il est courant que le commanditaire participe à l'élaboration des recommandations pour que ces dernières reflètent les arbitrages qui ont été effectués suite à l'EPP. L'exemple de l'EPP de l'éducation prioritaire est, à ce titre, significatif, le rapport ne présente que des recommandations validées par le ministre ou son directeur de cabinet afin d'éviter toute discordance dans la communication en direction de la communauté éducative.

A contrario, dans l'EPP relative à la mutualisation du bloc communal, le pilotage conjoint de l'AMF et la DGCL a donné plus d'autonomie à la mission d'évaluation dans la conduite de ses travaux. Ses recommandations ont ainsi pris en compte les attentes de ses deux copilotes, amenant ainsi la DGCL à ne pas se retrouver dans certaines d'entre elles.

- l'acceptabilité vis-à-vis des autres parties prenantes à la prise de décision

Lorsque la transformation de l'action publique ne dépend pas que du commanditaire, celui-ci doit à son tour pouvoir convaincre ses interlocuteurs de l'intérêt d'une recommandation. En ce sens, le commanditaire peut être amené à faire des choix en lien avec ce qu'il pense pouvoir être obtenu ou non des autres ministères, en particulier du ministère du budget si un arbitrage budgétaire est requis.

- la faisabilité technique

La faisabilité technique se juge sur l'opérationnalité de la solution proposée et son acceptabilité par les cibles de l'intervention ou les parties prenantes. Lorsque les recommandations ne sont pas suffisamment opérationnelles, le maître d'ouvrage peut d'ailleurs commander un second rapport dans ce but exclusif, comme dans le cas de l'EPP relative à l'organisation des élections politiques.

- l'opportunité

Il s'agit de la capacité du maître d'ouvrage à identifier le ou les véhicules (législatifs, programmatiques, etc.) permettant de mettre en œuvre les propositions, et dans certains cas à identifier la « fenêtre » politique. De manière générale, comme l'a montré la réponse à la première question évaluative, le temps des EPP est contraint par les besoins du politique. La métaévaluation montre notamment que 40% des EPP sont explicitement motivées par une prise de décision qui doit avoir lieu dans un futur proche : l'exemple le plus communément observé est la demande d'alimenter la préparation d'un projet de loi.

Plus largement, un consensus se dégage de la part de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés sur la « fenêtre d'effet » assez courte (6 mois à un an) dont disposent les évaluations pour que les recommandations soient prises en compte et génèrent des changements. Pour que le rapport arrive au bon moment, l'opportunité effective des EPP se décide donc essentiellement lors de la commande, ce que confirment clairement les études de cas. Dans 5 cas sur 8, le périmètre de transformation potentielle de l'action publique, la façon dont l'évaluation peut contribuer à ces transformations ou les véhicules pour la faire évoluer ont été précisément définis en amont de l'évaluation. C'est ce que montrent les études de cas suivantes : éducation prioritaire, politique territoriale de lutte contre les drogues et la toxicomanie, développement de la chirurgie ambulatoire, organisation des élections politiques et gestion locale des déchets ménagers. Dans ce dernier cas, en particulier, un temps important a été consacré lors de la phase initiale de commande pour trouver une utilité concrète à l'EPP, alors que le plan Déchets 2014-2020 venait d'être adopté.

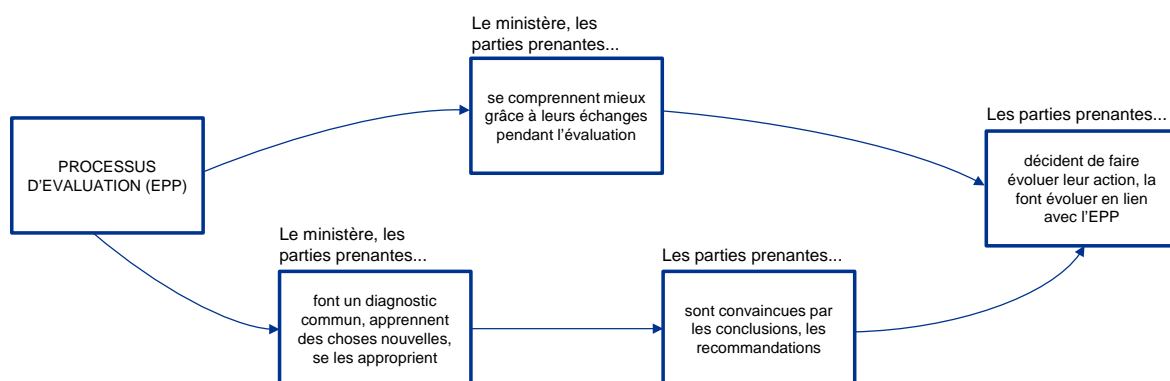
Enfin, le portage politique en amont et en aval de l'évaluation joue un rôle important, dans la mesure où l'inscription de l'évaluation dans un projet ministériel est susceptible de faciliter une décision ultérieure. Le cas de l'EPP relative à la politique d'éducation prioritaire est particulièrement emblématique : en amont de l'EPP, la lettre de mission du ministre précisait ainsi qu'« avant de proposer une nouvelle réforme de l'éducation prioritaire, il nous paraît indispensable de mettre en œuvre une évaluation partagée » et fixait un calendrier de travail devant conduire la mission d'évaluation à jalonner ses travaux selon le calendrier fixé par le ministre dans le cadre de la réforme de l'éducation prioritaire. En aval, chaque recommandation du rapport d'évaluation a été partagée avec le ministre ou son directeur de cabinet avant publication. Dès lors, des décisions reflétant les recommandations de l'EPP s'enclenchent dès la fin des travaux d'évaluation et leur mise en œuvre est pilotée par les inspections du ministère et le bureau de l'éducation prioritaire. Il en est de même pour l'EPP sur le développement de la chirurgie ambulatoire, née d'un dialogue entre les cabinets des ministres du budget et de la santé qui se sont impliqués dans le suivi des travaux. En revanche, dans le cas du développement agricole, le portage au départ important se réduit au cours des travaux, réduisant très largement les possibilités offertes à l'évaluation d'avoir un effet sur l'action publique.

Il peut cependant arriver que le contexte vienne contribuer à la prise de décision, même en l'absence d'opportunité initiale. Ainsi, suite au rapport de l'EPP relative à la politique de sécurité routière, le ministère de l'intérieur a considéré que les enjeux identifiés ne nécessitaient pas une réponse immédiate. Plusieurs mois plus tard, au regard notamment des résultats de la mortalité routière, le cabinet du ministre de l'intérieur a réexaminé les éléments du rapport. Celui-ci s'inspire alors de plusieurs mesures du rapport pour proposer un plan d'action ministériel. De façon plus générale, des changements contextuels forts (cas non observé dans nos études de cas) peuvent influencer les travaux d'évaluation en cours ou la décision subséquente. Par exemple, le début d'une arrivée massive de demandeurs d'asile sur le territoire a eu des répercussions sur l'évaluation relative à l'accueil des primo-arrivants conduite en 2013. Sur un autre registre, des projets de réforme menés en parallèle ou des annonces par un responsable politique peuvent avoir un impact sur le périmètre d'étude d'une EPP en cours. À ce titre, la réforme territoriale a pu influencer d'une façon ou d'une autre le contexte d'un très grand nombre d'EPP, et notamment la gestion locale des déchets ménagers.

Ainsi, le processus de prise en compte des EPP par leur commanditaire est effectivement susceptible d'aboutir à une prise de décision, dans la mesure où les conditions de pertinence, d'acceptabilité, de faisabilité et d'opportunité sont réunies. Cette dernière condition, qui dépend essentiellement de la commande initiale et du portage politique apporté au sujet, emporte cependant les autres : des recommandations peuvent être pertinentes et faisables et sans donner lieu à décision faute de fenêtre de décision.

5.4.1.2 La mobilisation des parties prenantes de l'évaluation n'a pas eu de rôle structurant dans la prise de décision, mais a favorisé leur mise en œuvre

La logique d'intervention de la démarche d'évaluation de la MAP escomptait un effet similaire sur les parties prenantes hors commanditaire. Ainsi, les échanges entre parties prenantes devaient aboutir à une meilleure compréhension mutuelle qui, combinée à une appropriation des conclusions et des recommandations, devait amener celles-ci à décider de leur propre chef de faire évoluer leur action dans le sens préconisé par les EPP.



Source : *Quadrant Conseil*

Or, cet enchaînement n'a que rarement été constaté. D'abord, dans les 8 EPP qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie, il est rare que le processus d'évaluation ait permis au commanditaire et aux autres parties prenantes de mieux se comprendre mutuellement. Outre la forme du comité de pilotage, certes ouvert mais peu participatif, le fait que l'État était déjà engagé dans un dialogue de long terme avec les parties prenantes avant le lancement de l'évaluation (5 cas sur 8 dont gestion des déchets ménagers ou développement agricole), est apparu déterminant. En revanche, il est possible que sur d'autres sujets pour lesquels une cogestion ou une co-construction n'existe pas préalablement, le processus d'évaluation ait pu avoir cet effet.

Le processus évaluatif semble pouvoir également permettre de renouer des relations parfois interrompues, comme dans le cas de l'EPP sur la politique de sécurité routière, à l'issue de laquelle le premier comité interministériel de la sécurité routière depuis 2011 s'est tenu. En revanche, sur le

développement agricole, les relations préalablement tendues avec les parties prenantes n'ont pas été affectées par la démarche d'évaluation.

Les parties prenantes ont donc déjà l'habitude de travailler ensemble dans un grand nombre de cas, et ne voient pas forcément l'apport de l'EPP par rapport au reste de leurs travaux. N'étant pas associées à la commande (et ayant peu de prise par la suite sur son évaluation), elles apparaissent relativement indifférentes aux recommandations énoncées, sauf lorsque celles-ci leur semblaient inacceptables : dans ce cas, elles ont fait valoir leur opposition, comme dans le cas de la gestion des déchets ménagers.

Ainsi, il est rare que les parties prenantes décident spontanément de soutenir des recommandations du rapport ou de faire évoluer leur action en conséquence. Dans un cas, l'AMF a en réalité porté certaines recommandations contre l'avis de la DGCL qui n'y était pas favorable. Dans l'EPP sur l'organisation des élections politiques, le CSA a fait évoluer ses mesures de contrôle des dépenses de la propagande audiovisuelle suite aux questions soulevées par l'EPP à ce sujet. Plus généralement, les recommandations des évaluations sont assez rarement adressées à des acteurs extérieurs à l'État ou à ces opérateurs.

Pour autant, il apparaît que les EPP ont à plusieurs reprises contribué à faire évoluer les parties prenantes sur le sujet de l'évaluation, mais cela est passé par des actions spécifiques visant à renforcer l'appropriation par les parties prenantes des décisions prises. Ces actions qui n'étaient pas prévues dans la démarche d'évaluation de la MAP. Trois mécanismes différents ont été identifiés :

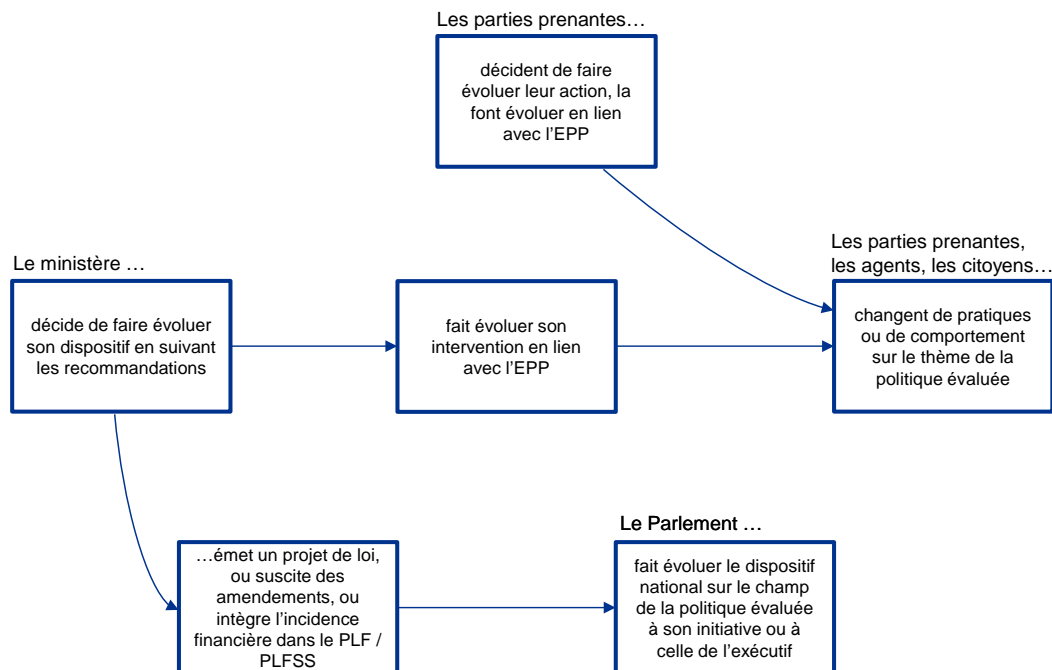
- D'abord, un processus dans lequel le diagnostic de l'évaluation et ses recommandations font l'objet d'une concertation visant à les améliorer et à les rendre acceptables pour favoriser leur mise en œuvre effective. C'est en particulier le cas de l'EPP portant sur la politique d'éducation prioritaire, pour laquelle une phase de concertation culminant avec la tenue des Assises de l'éducation prioritaire a contribué à faire évoluer les recommandations de l'évaluation et à dynamiser le processus de transformation.
- Ensuite, un processus relevant de l'opérationnalisation de certaines recommandations. L'EPP sur le développement de la chirurgie ambulatoire a élaboré des outils concrets et proposé des recommandations qui ont permis au maître d'ouvrage, la DGOS, de proposer des mesures opérationnelles aux principaux opérateurs de la politique (les ARS) via l'instruction du 28 septembre 2015.
- Enfin, un processus visant à traduire les recommandations en documents directement adressés aux parties prenantes, sans participation de ces dernières à la décision elle-même. C'est le cas de l'EPP sur le développement de la chirurgie ambulatoire cité précédemment, de l'EPP sur l'éducation prioritaire et de celle portant sur la mutualisation du bloc communal, qui ont donné lieu à un guide rédigé par la mission d'évaluation.

Il était également envisageable, étant donné la portée des EPP réalisées, que les médias se saisissent des recommandations du rapport, les diffusent en direction des parties prenantes et que celles-ci s'en saisissent spontanément. Un écho médiatique a effectivement pu être constaté dans un certain nombre de cas, quoique généralement limité. La présente évaluation n'a cependant pas recueilli d'indices tendant à montrer que les parties prenantes se seraient saisies par cette voie des recommandations des EPP menées.

In fine, les processus d'évaluation mis en œuvre n'ont pas impliqué les parties prenantes hors commanditaire dans le pilotage effectif des EPP menés. Cependant, lorsque c'était nécessaire, c'est-à-dire lorsque l'évolution de l'action publique nécessitait que les parties prenantes s'approprient les nouvelles orientations, les missions d'évaluation et leur commanditaire ont cherché à les impliquer d'une autre manière pour favoriser une mise en œuvre effective. D'autres exemples de telles approches existent hors des 8 EPP analysées.

5.4.2 La transformation des décisions en changements concrets varie en fonction du périmètre concerné

La transformation de l'action publique ne dépend pas toujours du maître d'ouvrage, y compris une fois sa décision prise.



Source : Quadrant Conseil

Lorsque les évolutions prévues portent sur des éléments relevant du périmètre du maître d'ouvrage (organisation, pilotage, programme d'intervention), les évolutions décidées donnent lieu à prise de décision sans inflexion majeure des recommandations (6 cas sur 8). À ce niveau, cependant, les apports des EPP relèvent plutôt, en lien avec la commande initiale, de l'audit organisationnel (EPP politique territoriale de lutte contre les drogues et la toxicomanie) ou de l'étude d'impact de mesures déjà votées (gestion locale des déchets ménagers). Elles apparaissent en conséquence plus aisées à mettre en œuvre que des propositions mettant en jeu la raison d'être des actions, leur cohérence globale ou leurs mécanismes d'effets.

Lorsque les évolutions doivent faire l'objet d'une loi, le commanditaire doit à son tour soutenir les évolutions proposées en direction d'autres acteurs. Les recommandations du rapport d'évaluation peuvent alors :

- alimenter le ministre et son cabinet lors de la préparation d'un projet de loi,
- contribuer au débat parlementaire. Par exemple, les membres de la mission d'évaluation sur les élections politiques ont été auditionnés dans le cadre des discussions sur le projet de loi visant à dématérialiser la propagande électorale,
- être mobilisées comme source d'amendements parlementaires, comme a pu le montrer l'utilisation de l'EPP sur la mutualisation du bloc communal dans le cadre du vote de la loi NOTRe. En effet, suite à cette EPP, l'AMF s'est appuyée sur la légitimité du rapport pour favoriser le dépôt d'amendements au projet de loi NOTRe, notamment sur l'article 22¹⁹. Le

¹⁹ « Les services communs peuvent désormais être gérés par les établissements publics de coopération intercommunales à fiscalité propre, mais aussi par la ou les commune(s) choisie(s) par l'assemblée délibérante. »

ministère cependant défendait une approche différente de celle de l'AMF sur le sujet, privilégiant l'échelon intercommunal. Il s'y est donc logiquement opposé. Un autre amendement relatif à la facilitation des mutualisations de services entre deux ou plusieurs communes ou entre communautés, sans la création d'une nouvelle structure de type syndical n'a en revanche pas été adopté tel que proposé par l'AMF, mais a été révisé par le ministre sur proposition de la DGCL. Dans ce dernier cas, le débat parlementaire a donc permis de poursuivre la discussion sur les recommandations hors du processus évaluatif.

La mise en œuvre de la décision prise par le maître d'ouvrage est donc d'autant plus simple et lisible que les changements impliqués sont du ressort direct du maître d'ouvrage. Lorsqu'elle nécessite un examen par le Parlement ou par d'autres parties prenantes (y compris au sein de l'État), la mise en œuvre de la transformation est subordonnée à un avis extérieur, qui rend plus complexe sa mise en œuvre et plus difficile la mesure de l'apport d'une mission d'évaluation au changement observé dans la mesure où le processus de décision s'élargit à de nouveaux acteurs qui peuvent en modifier la nature ou la portée.

5.5 Synthèse de la réponse à la question évaluative n°3

Des changements observés sur le champ des évaluations mais une contribution directe difficile à retracer.

- 38 évaluations sur 65 (58%) font apparaître des suites, c'est-à-dire des changements intervenus postérieurement à l'évaluation (ou dans ses phases finales) et portant sur le champ de la politique évaluée.
- Pour autant, l'existence de suites ne préjuge pas d'une contribution de l'évaluation aux changements observés. Selon la métaévaluation, dans 14% des cas, la principale suite identifiée postérieurement à l'évaluation ne peut être reliée de façon explicite ni à une recommandation, ni à une conclusion du rapport. Réciproquement, l'absence de changements observés suite à une évaluation ne signifie pas de façon certaine que le processus évaluatif n'a pas eu de contribution à la décision.

Des contributions plausibles dans tous les cas.

- Des études de cas portant sur 8 évaluations réputées avoir eu des suites ont permis d'identifier quelle contribution l'évaluation pouvait effectivement avoir. L'analyse montre que la contribution est plausible dans tous les cas, elle est probable dans 6 cas sur 8 et elle est réellement forte dans 3 cas sur 8.

Le lien avec la décision comme principal vecteur d'évolutions observées (devant l'apport de connaissances nouvelles et l'association des parties prenantes).

- Les évaluations menées ont le plus souvent permis de consolider des données existantes et ont plus rarement apporté de connaissances nouvelles, sauf sur certains sujets précis tels que les coûts de l'action publique.
- Le choix que font les commanditaires de valider ou rejeter les recommandations qui leur sont faites dépend largement de la pertinence des propositions, de leur faisabilité technique, mais aussi de l'opportunité de faire évoluer l'action publique sur le point concerné. L'attention apportée à la phase initiale de commande, en particulier le fait de lier l'évaluation à une décision donnée, ainsi que le portage politique lorsqu'il existe, permettent de renforcer la probabilité que les propositions s'avèrent pertinentes ; la proximité entre missions d'évaluation et maître d'ouvrage contribue à leur pertinence et à leur faisabilité technique.
- L'ouverture des évaluations aux parties prenantes, en particulier via les comités de pilotage, n'a pas contribué à ce que ces dernières intègrent l'évaluation dans leur prise de décision. La dimension peu participative des comités a rendu l'intérêt de ces évaluations relatif pour les parties prenantes.
- En revanche, des évaluations ont mis en œuvre leurs propres moyens de renforcer l'appropriation par les parties prenantes des décisions prises, suite à ou en parallèle du processus évaluatif. Il peut s'agir :
 - d'une concertation sur le diagnostic de l'évaluation et ses recommandations, visant à les améliorer ;
 - d'un processus d'opérationnalisation de tout ou partie des recommandations ;
 - ou encore d'une démarche visant à traduire les recommandations en documents directement adressés aux parties prenantes.
- De même, les évaluations ont peu d'effets en termes de compréhension mutuelle entre commanditaires et autres parties prenantes (un effet qui peut être attendu d'un dispositif pluraliste et participatif), essentiellement car dans de nombreux cas l'Etat est déjà engagé dans un dialogue de long terme avec ces parties prenantes.

- Enfin, la transformation effective des décisions en changements concrets varie selon le périmètre concerné :
 - lorsque les évolutions portent sur des éléments relevant directement du commanditaire de l'évaluation, les évolutions décidées peuvent donner lieu à prise de décision, sans inflexion majeure. Cependant, dans certains cas, le contenu des évaluations relève en réalité plutôt de l'audit organisationnel ou de l'étude d'impact de mesures déjà votées, plus aisées à mettre en œuvre que des propositions mettant en jeu la raison d'être des actions.
 - lorsque les évolutions voulues doivent faire l'objet d'une loi, les rapports d'évaluation entrent dans le processus d'alimentation des parties prenantes de la décision (ministère, cabinet, Parlement).

Conclusions et propositions

6 Conclusions

Les conclusions de la mission ont porté sur les évaluations de politiques publiques elles-mêmes et sur la démarche d'ensemble d'évaluation des politiques publiques conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

6.1 Conclusions relatives aux évaluations de politiques publiques

Les conclusions de la mission relatives aux évaluations de politiques publiques sont les suivantes :

6.1.1 Des évaluations utiles à la décision publique

Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique ont souvent été conçues et mises en œuvre comme une étape des processus d'amélioration de l'action publique à l'œuvre dans les ministères concernés. Lorsque c'est le cas, ces évaluations ont montré tout leur potentiel pour être utiles à la prise de décision.

Les évaluations ont été inscrites dans le processus de décision de l'action publique avec un objectif de contribution à la transformation et à la modernisation. Dès leur lancement, les commanditaires ont motivé les évaluations engagées afin que les missions d'évaluation prennent en compte leurs besoins. Au cours des travaux, les contacts réguliers entre mission d'évaluation et commanditaires ont permis d'orienter les travaux vers plus d'utilité pour le commanditaire. Les évaluations ont la plupart du temps été restituées dans des délais permettant la prise de décision, en vue de faciliter leur utilisation par les commanditaires.

58% des évaluations étudiées dans le cadre des travaux de la mission ont ainsi été suivies de changements observables dans le champ de la politique évaluée, qu'ils soient réglementaires ou législatifs, programmatiques (évolution du dispositif de politique publique) ou organisationnels. Dans près de 9 cas sur 10, le principal changement intervenu correspond à l'une des recommandations de l'évaluation.

6.1.2 Une aide à la décision pas toujours de nature évaluative

Cette aide à la décision ne relève pas toujours d'une approche évaluative, au sens où les évaluations réinterrogent trop peu les objectifs des politiques menées, tant en termes d'efficacité que de pertinence de ces objectifs, pour se concentrer souvent sur d'autres logiques d'étude (organisation, ressources par exemple).

Sur le plan méthodologique, les EPP ont peu été structurées de façon évaluative. Ainsi, moins de 4 évaluations sur 10 identifient en amont les objectifs de la politique évaluée au regard desquels juger de ses effets, et aucune ne reconstruit explicitement la logique d'intervention, c'est-à-dire l'ensemble des hypothèses élaborées pour expliquer comment une action publique est à même d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

De plus, essentiellement tournées vers une finalité prospective, les évaluations conduites se sont en effet souvent appuyées sur des phases de diagnostic courtes, de façon à consacrer du temps aux recommandations.

6.1.3 Un apport limité de connaissances nouvelles

Si les évaluations menées représentent une avancée dans leur prise en compte des points de vue des parties prenantes des politiques évaluées, elles apportent en revanche, peu de connaissances nouvelles, faute en particulier de méthodes déployées permettant de caractériser les effets des politiques menées sur leurs cibles et d'en comprendre les mécanismes.

Les évaluations réalisées ont souvent consolidé ou précisé des connaissances existantes, mais ont produit peu de connaissances nouvelles, notamment en raison des outils mobilisés, proches des outils et méthodes existants. Le recours à des enquêtes auprès des bénéficiaires des politiques évaluées s'est limité à des mesures de satisfaction ou d'opinion, sans chercher à comprendre la façon dont les politiques publiques évaluées pouvaient avoir un effet sur ses cibles ou bénéficiaires.

6.1.4 Une traçabilité parfois insuffisante des propositions élaborées

En termes de traçabilité, les recommandations produites par les évaluations apparaissent parfois insuffisamment fondées sur le croisement des données collectées et les analyses effectuées, ce qui peut en réduire la portée, en dépit de la crédibilité apportée aux travaux par les corps d'inspection et par le caractère ouvert de la démarche.

Si les évaluations présentent dans leur majorité des conclusions et recommandations, seules 40% d'entre elles présentent des conclusions qui reposent sur des analyses explicitement croisées et seules un tiers des évaluations considérées présentent un lien direct et explicite entre la principale recommandation du rapport et les conclusions de l'évaluation.

Les conclusions des rapports s'appuient presque toujours sur les analyses réalisées mais l'analyse est souvent insuffisamment explicitée pour que le lecteur puisse apprécier les éléments qui fondent explicitement le jugement.

Par ailleurs, les recommandations ne sont pas toujours liées à des conclusions. Dans un tiers des cas, les évaluations ne présentent pas de conclusion évaluative, ou le processus de recommandation s'en est éloigné. Une part significative des évaluations a été motivée par des finalités prospectives plutôt que par l'évaluation rétrospective des effets des politiques publiques évaluées. Ces évaluations visent d'avantage l'aide à l'élaboration de recommandations sur l'évolution prospective de l'action publique que la production de conclusions d'efficacité sur les politiques évaluées. Enfin, les recommandations sont souvent produites dans un dialogue entre le commanditaire et la mission d'évaluation, qui dès lors relève d'une dynamique propre.

Cette inscription des travaux d'évaluation dans le processus de décision a pu en pratique limiter la traçabilité entre diagnostic, conclusions et recommandations, au profit de l'utilité.

6.1.5 Un apport à la décision limité à la maîtrise d'ouvrage ministérielle

Si le processus d'évaluation a contribué à faire évoluer l'action publique sur le domaine d'intervention du maître d'ouvrage (le ou les ministères concernés), son apport aux autres acteurs concernés est souvent limité, qu'il s'agisse des bénéficiaires, des parties prenantes ou des autres acteurs publics (collectivités territoriales par exemple).

Les évaluations ont été conçues pour répondre prioritairement aux besoins de la maîtrise d'ouvrage ministérielle ou interministérielle. Les lettres de mission inscrivent généralement l'évaluation dans un processus de décision ou d'élaboration d'une politique publique (débat parlementaire à venir, préparation d'un projet de loi ou de réforme, etc.). Par ailleurs, les phases de cadrage impliquant largement les maîtrises d'ouvrage ministérielles ou interministérielles ont conduit à renforcer cet effet.

Les évaluations n'ont pas été conduites en première intention au bénéfice des parties prenantes. L'ouverture de la gouvernance des évaluations aux parties prenantes et notamment leur participation aux comités d'évaluation a permis de les informer, sans aller jusqu'à les associer à l'élaboration de la commande, ni de la décision publique. L'utilité potentielle pour les parties prenantes autres que le commanditaire est ainsi rarement prise en compte. Pour autant, des exemples d'initiative existent pour assurer l'appropriation des conclusions et in fine leur application.

6.2 Conclusions relatives à la démarche d'ensemble d'évaluation des politiques publiques conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique

Les conclusions de la mission relatives à la démarche d'ensemble d'évaluation des politiques publiques conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique sont les suivantes :

6.2.1 Une ambition forte et une démarche innovante au sein de l'Etat

La démarche traduisait une ambition élevée de revue de l'ensemble des politiques publiques et l'utilisation innovante de l'évaluation au service de la transformation de l'action publique. Elle a permis un travail important de réflexion et d'analyse sur un ensemble large de politiques et de dispositifs publics.

La démarche a dans son ensemble permis la production de 77 évaluations entre début 2013 et fin 2016. Cet effort d'évaluation constitue une avancée significative par rapport aux dispositifs antérieurs, chaque périmètre ministériel ayant conduit au moins une évaluation sur la période. Au-delà du volume de travaux réalisés, l'ambition de la démarche s'est traduite par une approche innovante en termes de finalités (objectif de modernisation et de transformation, périmètre de l'action publique, soutien à la décision), d'implication des parties prenantes et de transparence.

6.2.2 Des avancées réelles issues de la démarche

Transparence, pluralisme et consultation des parties prenantes constituent des avancées de la démarche d'évaluation des politiques publiques au sein de l'Etat. En dépit d'une complexité intrinsèque de mise en œuvre, la démarche traduit une appropriation progressive de l'évaluation par l'Etat et en particulier, par les corps d'inspection qui ont été très mobilisés.

L'ouverture de la démarche et les choix effectués en termes de transparence, de pluralisme et de consultation des parties prenantes ne sont pas remis en cause au sein de l'Etat alors qu'ils constituent des changements et des innovations importantes. Ces choix ont fait l'objet d'une application suivie : la gouvernance des évaluations a été ouverte aux parties prenantes dans 62% des cas et environ 80% des rapports ont fait l'objet d'une publication. Cependant, les collectivités territoriales ont été majoritairement impliquées par l'intermédiaire de leurs associations représentatives, sans participation directe des collectivités elles-mêmes.

La démarche d'évaluation des politiques publiques ainsi mise en œuvre a connu peu de précédents d'ampleur comparable en France et constitue une démarche nouvelle au sein de l'Etat. Elle a fait l'objet d'une appropriation par les corps d'inspection, qui ont principalement contribué à sa conception et à sa mise en œuvre. Cette appropriation s'est également traduite par une amélioration de la qualité des évaluations produites au cours du temps.

La démarche demeure cependant intrinsèquement complexe à mettre en œuvre, du fait de son ampleur, de son caractère interministériel et d'une situation budgétaire contrainte, qui n'a pas favorisé son appropriation par les ministères.

6.2.3 Un programme ayant bénéficié d'une impulsion initiale forte, mais insuffisamment soutenu dans le temps, dont les réalisations n'ont que partiellement atteint l'objectif initial

Les réalisations du programme demeurent en deçà de l'ambition initiale de transformation de l'action publique par l'évaluation, du fait de la priorisation des économies budgétaires, d'une réduction de l'intensité du portage gouvernemental et d'une appropriation limitée par les ministères.

La démarche d'évaluation a été caractérisée par une impulsion gouvernementale forte, portée initialement au plus haut niveau de l'Etat, qui n'a cependant pu être soutenue dans le temps. Le

volume d'évaluations lancées est ainsi concentré sur la première année de la démarche, les évaluations décidées par le 1^{er} CIMAP représentant plus de 50% des évaluations réalisées sur la période.

La visibilité donnée à la démarche EPP en tant que programme de transformation a suscité des annonces initiales et une communication sur la conduite du programme alors que l'outil évaluatif s'est révélé peu adapté aux besoins de communication des ministres.

L'animation gouvernementale interministérielle assurée par le CIMAP n'a pas été poursuivie après 2014 et a été remplacée par l'initiative essentiellement ministérielle, limitant l'émergence des sujets à fort enjeu, ainsi que les possibilités de suivi et de pilotage dans le temps des suites des évaluations.

6.2.4 Des besoins d'évaluation et de modernisation

La conception d'un programme de la MAP autour d'un outil (l'évaluation) a induit une réception partielle par les ministères et une difficulté de traitement de l'hétérogénéité des besoins.

La MAP a défini l'évaluation comme l'un des outils de la transformation de l'action publique, alors que les besoins des ministères pouvaient être plus larges. Cela a pu contribuer à la discordance entre les objectifs évaluatifs et la réalité des pratiques.

Lancer une « revue des politiques impliquant tous les acteurs (collectivités territoriales, organismes de protection sociale...) » constituait une des orientations préconisées par les corps d'inspection dans le bilan de la RGPP. Retenant cette orientation, le gouvernement a décidé le 1^{er} octobre 2012, d'engager dans le cadre de la modernisation de l'action publique un travail « d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique ». Cette orientation introduit un lien fort entre le programme de revue des politiques publiques de la MAP et l'outil évaluatif.

Dès fin 2012 cependant, les sujets proposés par les ministères au CIMAP présentent une grande hétérogénéité en termes d'objectifs, de finalités, d'enjeu et de périmètre, révélant un ensemble de besoins non strictement évaluatifs (organisation, gouvernance, pilotage, modernisation, processus etc.).

Cette approche a conduit à réaliser, sous le titre commun de programme d'évaluation, des travaux ne constituant pas tous techniquement des évaluations de politiques publiques (audit organisationnel, revue de dépenses, études de la gouvernance ou des modalités de pilotage de dispositifs publics etc.). Si l'objectif de transformation de l'action publique demeure le principal objectif des travaux conduits, la finalité évaluative s'est révélée moins présente.

6.2.5 Une implication ministérielle qui est restée limitée

En l'absence de mécanisme d'incitation, la gouvernance reposant sur la responsabilité ministérielle ne s'est pas pleinement appropriée la démarche, dans un contexte de recherche d'économies encore marqué par la continuité des dispositifs précédents.

La gouvernance de la MAP et donc de la démarche d'évaluation des politiques publiques faisait appel à l'initiative ministérielle mobilisée sous la responsabilité du ministre. Cette initiative a été soutenue au début du programme par un dispositif d'animation interministérielle gouvernemental (le CIMAP).

En l'absence d'autre mécanisme d'incitation ou de contrainte, les difficultés rencontrées par la démarche dans le choix des sujets et la programmation des évaluations ont rapidement révélé une difficulté de mobilisation des ministères, dans une conjoncture marquée par la perception des dispositifs antérieurs de la RGPP et par un engagement fort de redressement des finances publiques.

Même si la réduction des dépenses publiques ne constituait pas l'objectif prioritaire de la démarche, la combinaison des objectifs d'efficacité et d'efficience des politiques publiques a suscité des anticipations, qui ont limité l'appropriation de la démarche par les ministères.

On constate ainsi une diminution progressive de l'implication du ministre ou de son directeur de cabinet dans les instances de pilotage des évaluations (de 70% au lancement de la démarche à un tiers en fin de démarche), ce qui traduit la difficulté de maintenir dans le temps une dynamique de transformation associée à la démarche d'évaluation, à la fois dans l'identification et le choix de sujets à enjeux et le suivi effectif des suites issues des travaux d'évaluation.

6.2.6 Un échelon interministériel contraint

Le rôle interministériel d'animation, de pilotage et de suivi de la démarche a été réduit par la gouvernance privilégiant l'initiative ministérielle. La réalisation des travaux par les corps d'inspection a également limité le rôle d'appui du SGMAP.

La dimension interministérielle s'est surtout traduite au moment du cadrage stratégique des sujets et de la désignation d'équipes d'inspections interministérielles mais n'a en revanche pas eu de traduction dans l'animation du programme ni dans le pilotage des travaux comme des suites.

La gouvernance privilégiant l'initiative ministérielle sous l'égide du CIMAP et la réalisation des missions par les corps d'inspection a conduit dès le lancement de la démarche à atténuer sensiblement le rôle de prescription de l'échelon interministériel et son implication dans la conduite des travaux.

Le SGMAP a pu apporter un support aux missions d'inspections chargées des évaluations par la fourniture de services spécifiques tels que les enquêtes et sondages. En revanche, son rôle a été très limité quant à l'élaboration de la méthodologie ou la réalisation des travaux d'évaluation. Son rôle s'est également réduit dans ses dimensions d'animation, de suivi et de pilotage après la suppression des CIMAP, qui portaient l'animation interministérielle.

La dimension interministérielle de la démarche s'est essentiellement matérialisée par les échanges intervenant, en particulier lors de la préparation des CIMAP, sur le choix et la programmation des sujets d'une part, et lors des phases de cadrage des évaluations faisant intervenir plusieurs ministères d'autre part.

7 Propositions

Les propositions élaborées par la mission portent sur la stratégie et le positionnement de la démarche d'évaluation, les principes et méthodes d'évaluation, la gouvernance et la transparence de la démarche. Dans chacun de ces domaines, la mission a élaboré plusieurs recommandations relatives aux évolutions potentielles de la démarche d'évaluation des politiques publiques.

7.1 Stratégie et positionnement de la démarche d'évaluation

7.1.1 Poursuivre l'ambition d'un programme de revue et d'évaluation des politiques publiques portant sur l'ensemble de l'action publique

Réinterroger les problèmes qui fondent l'action publique et examiner les résultats de cette action demeurent nécessaires pour permettre de repenser l'action publique en profondeur, afin de l'adapter aux évolutions de la société et aux enjeux de finances publiques.

Il conviendra de définir les objectifs et les outils du programme : réduction des dépenses publiques, efficacité des politiques publiques, transformation des services publics ou de l'action publique, transparence et mesures des effets des politiques publiques ou aide à la décision publique.

Analyser les enjeux qui fondent l'action publique, interroger ses objectifs et examiner les résultats de cette action constituent une nécessité pour adapter l'action publique à l'évolution des enjeux de la société et aux besoins des bénéficiaires. L'ambition de la démarche demeure pertinente : ni sa finalité (évaluer les politiques publiques), ni son périmètre (l'ensemble de l'action publique, associant ainsi Etat, protection sociale, opérateurs et collectivités territoriales) ne sont remis en cause.

A cette fin, il est nécessaire de définir les objectifs poursuivis, le champ et le périmètre de l'action publique concernée, et de choisir les outils d'une telle démarche afin d'en arbitrer les modalités. Les objectifs poursuivis peuvent être pluriels : efficacité de l'action publique ou efficience de la dépense publique ; transformation des services publics de l'Etat ou amélioration de l'ensemble de l'action publique comprenant les opérateurs, protection sociale, collectivités territoriales, etc. L'évaluation peut viser en priorité la mesure des effets des politiques publiques afin d'en rendre compte ou aider à la décision publique, à partir d'une meilleure connaissance des politiques évaluées. Les modalités de la démarche et les outils mobilisés pourront différer en fonction de ces choix.

7.1.2 Trouver une place adéquate pour l'évaluation dans l'amélioration de l'action publique

Les EPP ont été utiles parce qu'elles étaient parties intégrantes du processus d'amélioration de l'action publique, mais les ministères ne savent pas toujours comment exploiter au mieux l'évaluation des politiques publiques au regard de cet objectif.

Par ailleurs, la démarche d'évaluation n'a pas été en elle-même suffisante pour porter la transformation de l'action publique.

L'évaluation pourrait être utilisée dans le cadre d'approches ciblées visant la transformation de l'action publique mais également d'actions de production de connaissances utiles à la décision publique.

L'évaluation des politiques publiques était conçue comme une composante essentielle du programme de modernisation de l'action publique. Inscrites à la fois dans les processus de décision et de modernisation, ces évaluations ont été utiles lorsqu'elles traitaient de sujets portés par les commanditaires.

Cependant, l'utilisation de l'outil évaluatif présente également des éléments de complexité au regard des objectifs de transformation et de décision, qui peuvent être difficiles à appréhender pour les

ministères. En effet, l'évaluation se caractérise d'abord par ses apports en termes de mesures de l'efficacité d'une politique publique. Elle permet d'éclairer rétrospectivement le décideur comme le citoyen sur les effets de ces politiques. L'évaluation en tant qu'outil d'aide à la décision et de transformation n'est pas inhabituelle, mais la démarche d'évaluation n'est pas en elle-même suffisante pour porter la transformation de l'action publique.

L'évaluation pourrait être utilisée dans le cadre d'approches ciblées visant la transformation de l'action publique mais également d'actions de production de connaissances utiles à la décision publique. La séparation entre la phase de diagnostic et la phase de recommandations au sein des missions d'évaluation pourrait permettre une meilleure articulation des outils et des compétences pour mener à bien la transformation de l'Etat.

7.1.3 Imaginer d'autres approches pour d'autres besoins

Les évaluations menées ont montré la variété des besoins des ministères (études d'impact, audit organisationnel, audit des dépenses, étude prospective, etc.) qui appellent des réponses diversifiées en termes d'outils de transformation de l'action publique. Ces outils doivent également être adaptés à la temporalité des besoins et attentes des commanditaires. Il conviendrait par exemple d'être en capacité de réaliser des missions d'évaluation courtes (synthèse des connaissances existantes et aide à la décision), ainsi que des travaux inscrits dans un temps plus long de production de connaissances nouvelles et d'évaluation plus approfondie des effets des politiques publiques sur les bénéficiaires.

Un programme unique permet d'adresser un signal fort au sein de l'Etat et de la sphère publique. Il peut rendre plus lisible la démarche pour les parties prenantes internes ou externes jusqu'au citoyen. En revanche, l'unicité de l'outil (i.e. l'utilisation d'un outil évaluatif unique) peut s'avérer inadaptée à la pluralité des besoins et révéler des cas d'inadéquation entre l'outil évaluatif et le sujet traité. Les sujets de transformation de l'action publique doivent être traités avec les outils et méthodologies les plus adaptés en fonction de l'objectif principal recherché (économies budgétaires, efficacité de la politique publique, mesure des effets, connaissances nouvelles par exemple) en s'appuyant sur un processus de sélection de l'outil et une offre de services clarifiés et précisés par l'échelon interministériel.

7.2 Principes et méthodes

7.2.1 Mieux assurer la crédibilité des recommandations apportées

L'évaluation est une démarche visant à éclairer la décision par des connaissances. Les missions d'évaluation doivent s'inscrire dans une méthodologie permettant d'explicitier l'ensemble des hypothèses expliquant comment une action publique est à même d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés (logique d'intervention), et permettant une traçabilité stricte entre les constats issus de leur analyse, leurs conclusions et recommandations.

Si les évaluations étudiées présentent des conclusions dans 71% des cas et des recommandations dans 92% des cas, la crédibilité des recommandations apportées doit notamment s'appuyer sur le renforcement du recours à l'analyse de données primaires ou secondaires, permettant d'objectiver le diagnostic et la pertinence des recommandations.

7.2.2 Améliorer la capacité à produire des connaissances nouvelles

Les évaluations menées restent aujourd'hui très récapitulatives. Produire des connaissances nouvelles, en particulier au regard des effets de l'action publique sur ses cibles, devrait être une priorité, que cela passe par l'élargissement de la palette des outils ou le recours à des compétences spécifiques lorsqu'elles sont nécessaires.

Les données ou connaissances ne sont pas toujours disponibles pour réaliser des évaluations permettant de mesurer les effets d'une politique publique sur ses bénéficiaires ou sur ses cibles par exemple. Améliorer la connaissance des effets des politiques publiques constitue un objectif distinct de l'aide à la décision dans le cadre d'un programme de transformation. Cet objectif requiert la mise

en œuvre de certaines techniques évaluatives, nécessite la mise en œuvre de travaux de plus long terme, l'association éventuelle de la recherche et la mobilisation de compétences spécifiques, etc. Dans certains domaines, l'évaluation des politiques publiques doit viser cet objectif de production de connaissances nouvelles des effets des politiques publiques. Différencier les modalités d'évaluation des politiques publiques en fonction des objectifs visés peut permettre de mieux répondre à cet objectif.

7.2.3 Utiliser des outils plus innovants dans le cadre des évaluations

Les travaux d'évaluation ont eu peu recours à des outils innovants de collecte, d'analyse ou de représentation des données (données massives, analyse prédictive par exemple) ou de consultation des parties prenantes. Compléter les outils traditionnels mobilisés afin de disposer de capacité d'analyse plus rapide et plus souple constitue un enjeu. Ces outils pourraient permettre de contribuer à faire évoluer la qualité des données et les modalités de consultation des parties prenantes.

Les initiatives interministérielles menées sur l'ouverture des données de l'administration, l'innovation numérique ou encore l'innovation territoriale pourraient ainsi être utilisées plus largement dans le cadre de la démarche EPP.

7.2.4 Des parties prenantes mieux impliquées pour transformer l'action publique

Lorsque l'amélioration de l'action publique repose sur d'autres acteurs que la seule maîtrise d'ouvrage ministérielle, les évaluations doivent intégrer en amont les moyens de les engager dans cette transformation, par exemple via un pilotage partagé, la concertation, ou des processus visant à l'appropriation des résultats.

Réaliser des évaluations partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique a constitué l'une des ambitions et innovations principales de la démarche d'évaluation des politiques publiques de la MAP.

Ce principe d'association des parties prenantes n'est pas remis en cause et il conviendra de veiller à en assurer la continuité. Au-delà de l'ouverture de la gouvernance des évaluations aux parties prenantes, l'association plus participative des acteurs demeure un enjeu, en particulier pour les collectivités territoriales.

Il sera nécessaire de définir une stratégie d'évaluation des politiques publiques relevant de compétences partagée avec les collectivités territoriales. Leur association à ces évaluations constitue en effet un enjeu de la démarche, accentué par les besoins de la réforme territoriale. Ouvrir la possibilité aux collectivités territoriales d'être à l'origine de sujets évaluatifs et leur donner un rôle participatif dans la gouvernance de l'évaluation des politiques relevant de compétences partagées, serait une orientation à privilégier.

7.3 Gouvernance et transparence

7.3.1 Renforcer la gouvernance interministérielle de la démarche et soutenir l'initiative ministérielle

Soutenues par de nouveaux mécanismes d'incitation, l'initiative et la responsabilité ministérielle doivent demeurer au centre de la démarche de revue et d'évaluation des politiques publiques.

La position de l'échelon interministériel de pilotage, d'animation, de suivi et d'appui à la démarche, doit être renforcée afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle au service de la transformation de l'action publique, en clarifiant ses rôles et son offre de services pour chaque étape de la démarche d'évaluation ainsi que pour le suivi de celle-ci.

Le modèle de gouvernance fondé sur la responsabilité ministérielle a montré des exemples de réussite et des résultats satisfaisants dans certains périmètres de l'action publique. Il doit cependant être soutenu par des mécanismes d'incitation encourageant l'initiative ministérielle comme l'ont montré les difficultés de choix des sujets et de programmation des évaluations.

Un portage gouvernemental fort et continu dans le temps constitue également un facteur clé de réussite de la démarche. Au-delà de cet élément important, l'animation interministérielle du programme doit être renforcée, de même que la responsabilité du SGMAP sur le pilotage, l'animation, l'appui et la réalisation des évaluations et le suivi des décisions qui en découlent.

Les évaluations de politiques publiques faisaient l'objet d'une gouvernance propre à la modernisation, distincte de la procédure budgétaire de l'Etat, ce qui a conduit à la création d'un dispositif de revue des dépenses sous l'impulsion de la direction du budget. Si l'évaluation des politiques publiques ne se limite pas à la recherche d'économies, il conviendra de veiller à la coordination entre l'évaluation des politiques publiques, le processus budgétaire et la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

7.3.2 Faire évoluer la démarche vers un modèle ouvert

La démarche d'évaluation conduite dans le cadre de la MAP a associé les parties prenantes dans les comités de pilotage des évaluations mais demeurait un exercice réalisé par l'Etat (ministères et corps d'inspection).

L'ouverture de la gouvernance des évaluations aux parties prenantes constitue une avancée réelle de la démarche d'évaluation conduite dans le cadre de la MAP. L'évaluation pourrait évoluer vers un modèle mobilisant, sous une forme plus participative que consultative, les parties prenantes (particulièrement les collectivités territoriales) et les bénéficiaires des politiques publiques évaluées. Organiser des consultations de nature technique ou citoyenne auprès de la société civile permettrait de préparer la décision publique en impliquant plus directement les parties prenantes à une évaluation participative.

La démarche pourrait ainsi évoluer vers un modèle ouvert, associant plus largement les différentes parties prenantes au choix et à la programmation des sujets, et à la réalisation des évaluations.

7.3.3 Poursuivre l'effort de transparence et de visibilité

La démarche d'évaluation a été marquée une avancée réelle en matière de visibilité des travaux d'évaluation et de transparence par la publication des rapports, dont il conviendra d'assurer la continuité.

La démarche d'évaluation des politiques publiques a en effet bénéficié d'une visibilité importante au sein de la MAP, en particulier au lancement de la démarche. Par ailleurs, la plupart des évaluations ont fait l'objet d'une publication sur le site modernisation.gouv.fr, ce qui traduit un progrès important en termes de transparence. Le SGMAP a également rendu compte de la démarche d'évaluation lors de deux séminaires réalisés en 2014 et en 2016 afin de dresser un bilan des travaux et de permettre un retour d'expériences des corps d'inspections et directions d'administration centrale notamment.

La transparence et la visibilité des travaux contribuent à une meilleure fiabilité et à la plus grande objectivité des évaluations. L'engagement de transparence et de publication pourrait être pris de façon plus systématique et porter sur l'intégralité des rapports, afin d'accroître la disponibilité de l'information et de contribuer à la préparation de la décision publique.

Annexes

8 Annexes

8.1 Liste des évaluations de politiques publiques (EPP)

INTITULÉ DE L'EPP		CYCLE	FIN DES TRAVAUX
1 - Gouvernance et pilotage de la communication gouvernementale	Premier ministre	I	Février 2013 Juillet 2013
2 - Dispositifs d'appui à l'internationalisation de l'économie française	Affaires étrangères	I	Février 2013 Juillet 2013
3 - Scolarisation des enfants en situation de handicap	Education nationale	I	Février 2013 Juin 2013
4 - Politique d'éducation prioritaire	Education nationale	I	Février 2013 Février 2014
5 - Gestion de l'aide juridictionnelle	Justice	I	Mars 2013 Septembre 2013
6 - Interventions économiques en faveur des entreprises	Economie	I	Février 2013 Juin 2013
7 - Pilotage de la politique en faveur de l'ESS	Economie	I	Mars 2013 Juin 2013
8 - Efficience de la gestion des prestations d'assurance maladie	Affaires sociales	I	Janvier 2013 Juillet 2013
9 - Gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité	Affaires sociales	I	Février 2013 Mai 2013
10 - Architecture, ciblage et efficacité des aides à la famille	Affaires sociales	I	Janvier 2013 Avril 2013
11 - Gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion	Affaires sociales	I	Février 2013 Octobre 2013
12 - Pilotage de l'allocation aux adultes handicapés	Affaires sociales	I	Février 2013 Avril 2014
13 - Outils de territorialisation de la politique du logement	Logement	I	Mars 2013 Septembre 2013
14 - Politique maritime	Écologie	I	Mars 2013 Novembre 2013
15 - Politique d'accueil des primo-arrivants	Intérieur	I	Mars 2013 Octobre 2013
16 - Politique de l'eau	Écologie	I	Février 2013 Septembre 2013
17 - Aides financières aux contrats de formation par l'alternance	Travail	I	Mars 2013 Août 2013
18 - Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	Travail	I	Février 2013 Septembre 2013
19 - Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale	Défense	I	Juillet 2012 Avril 2013
20 - Optimisation de la gestion des prestations des anciens combattants	Défense	I	Mars 2013 Juin 2013
21 - Bilan de la réforme des monuments historiques	Culture	I	Mars 2013 Novembre 2013
22 - Politique de soutien à la vie étudiante	Education nationale	I	Avril 2013 Novembre 2013
23 - Politique de développement agricole	Agriculture	I	Mars 2013 Juin 2014
24 - Affectation et mobilité des fonctionnaires sur les territoires	Décentralisation	I	Février 2013 Octobre 2013
25 - Dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer	Outre-Mer	I	Février 2013 Septembre 2013
26 - Soutien au sport professionnel	Ville, jeunesse & sports	I	Février 2013 Septembre 2013
27 - Politique territoriale de l'emploi	Travail	I	Mars 2013 Septembre 2013
28 - Pilotage territorial de la politique de prévention et de lutte contre les drogues et la toxicomanie	Premier ministre	II	Avril 2013 Février 2014
29 - Organisation et pilotage des réseaux à l'étranger	Affaires étrangères	II	Mai 2013 Novembre 2013
30 - Gouvernance de la protection de l'enfance	Justice, Affaires sociales	II	Octobre 2013 Juillet 2014
31 - Gestion de la politique de sécurité sanitaire des aliments	Agriculture, Economie	II	Novembre 2013 Juin 2014
32 - Tarification des établissements et services médico-sociaux pour personnes handicapées	Affaires sociales	II	Mars 2013 Septembre 2013
33 - Politique territoriale d'incendie et de secours	Intérieur	II	Mai 2013 Février 2014
34 - Police de l'environnement	Ecologie	II	Juin 2013 Janvier 2015
35 - Organisation du soutien au spectacle vivant	Culture	II	Juillet 2013 Février 2014
36 - Coordination de l'action internationale en matière d'enseignement sup. et de recherche	Education nationale	II	Mai 2013 Janvier 2014
37 - Lutte contre le décrochage scolaire	Education nationale	III	Octobre 2013 Novembre 2014

38 - Prévention des expulsions locatives	Logement	III	Octobre 2013	Août 2014
39 - Politique de sécurité routière	Intérieur	III	Janvier 2014	Juillet 2014
40 - Politique de numérisation des données culturelles	Culture	III	Novembre 2013	Juin 2014
41 - Organisation du travail gouvernemental	Premier ministre	IV	Septembre 2013	Mars 2014
42 - Rationalisation du dispositif public de l'expertise technique internationale	Affaires étrangères	IV	Octobre 2013	Avril 2014
43 - Partenariat de l'ÉN et de l'ES avec le monde éco. pour l'insertion pro. des jeunes	Education nationale	IV	Octobre 2014	Mars 2015
44 - Fonctionnement du marché de la construction / rénovation	Logement	IV	Décembre 2013	Mai 2014
45 - Accueil des demandeurs d'asile	Intérieur	IV	Mai 2013	Novembre 2013
47 - Optimisation des achats de maintenance des armées	Défense	IV	Octobre 2013	Mai 2014
48 - Implantation territoriale des organismes de recherche	Education nationale	IV	Janvier 2014	Juin 2014
49 - Gestion des heures d'enseignement au regard de la carte des formations supérieures	Education nationale	IV	Novembre 2013	Juin 2014
50 - Cohérence, impact et modalités de notre coopération au développement en santé	Affaires étrangères	V	Avril 2014	Juin 2014
52 - Développement de la chirurgie ambulatoire	Affaires sociales	V	Février 2014	Juin 2014
53 - Promotion des médicaments génériques	Affaires sociales	V	Février 2014	Juillet 2014
54 - Politique du logement	Logement	V	Mars 2014	Juin 2014
55 - Organisation des élections politiques	Intérieur	V	Mars 2014	Novembre 2014
56 - Contrôle des entreprises	Economie	V	Mars 2014	Septembre 2014
57 - Aides et accompagnement des entreprises	Economie	V	Mars 2014	Mai 2014
58 - Gestion locale des déchets ménagers	Ecologie	V	Mai 2014	Octobre 2014
59 - Développement des ressources propres des EP culturels de l'État	Culture	V	Août 2014	Février 2015
60 - L'implication des universités dans la formation tout au long de la vie	Education nationale	V	Mars 2014	Juin 2014
61 - Mutualisations entre collectivités territoriales au sein du bloc communal	Décentralisation, Intérieur	V	Juin 2014	Décembre 2014
62 - PCRDT	Education nationale	VI	Mai 2015	Décembre 2015
63 - Mobilisation des logements et bureaux vacants	Logement	VI	Mai 2015	Novembre 2015
64 - Engagement citoyen international des jeunes	Affaires étrangères	VI	Mai 2015	Novembre 2015
65 - Politique interministérielle d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire	Justice	VI	Mai 2015	Mai 2016
66 - Rôle et place du logement locatif meublé dans la politique du logement	Logement	VI	Juin 2015	Janvier 2016
68 - Médecine scolaire	Education nationale	VI	Juin 2015	Mars 2016
69 - Mobilité géographique des travailleurs en France	Economie	VI	Juin 2015	Décembre 2015
70 - Politique de contrôle des transports routiers	Ecologie	VI	Juin 2015	Septembre 2016
71 - Réseau routier national non concédé	Ecologie	VI	Juillet 2015	Novembre 2016
72 - FSE	Travail	VI	Juillet 2015	Juin 2016
73 - Attribution des licences aux entrepreneurs de spectacles vivants	Culture	VI	Juillet 2015	Mai 2016
74 - Politique de certification professionnelle	Travail	VI	Juillet 2015	Novembre 2016
75 - Démocratisation culturelle	Culture	VI	Août 2015	Décembre 2016
76 - Offre et demande d'accompagnement social et socio-professionnel	Affaires sociales	VI	Décembre 2015	Novembre 2016
77 - Validation des acquis de l'expérience	Travail, Education nationale	VI	Décembre 2015	Décembre 2016
78 - Soutien des industries audiovisuelles en région	Culture	VI	Mai 2016	n.c.
79 - Mixité des métiers	Affaires sociales	VI	Mai 2016	Février 2017
80 - Politique de contrôle et d'amélioration de l'offre sociale et médico-sociale	Affaires sociales	VI	Juin 2016	Mai 2017
81 - Politique d'aide aux victimes	Premier ministre	VII	Juillet 2016	Janvier 2017
82 - Formation des enseignants du premier degré	Education nationale	VI	Juillet 2016	n.c.
83 - Organisation et fonctionnement des instances médicales	Affaires sociales, Décentralisation	VI	Août 2016	Avril 2017

8.2 Référentiel de l'évaluation

8.2.1 Introduction

Ce document présente les questions évaluatives détaillées correspondant aux trois questions évaluatives suivantes :

- Q1 : Dans quelle mesure la démarche EPP élaborée en 2012 a-t-elle été effectivement mise en œuvre ? Son effectivité s'est-elle améliorée au fil du temps ? Quel rôle a joué le SGMAP ? Par quels aspects ce processus a-t-il eu les contributions les plus déterminantes ?
- Q2 : Dans quelle mesure les évaluations réalisées dans le cadre de la MAP ont-elles progressivement atteint une qualité satisfaisante, au regard des standards internationaux, et comment ?
- Q3 : Comment et dans quels cas les évaluations réalisées dans le cadre de la MAP ont-elles contribué à la transformation de l'action publique, et en particulier à une prise de décision basée sur des faits ?

8.2.2 Présentation détaillée des critères retenus pour l'analyse du processus d'évaluation (Q1)

Quelle est l'ambition du dispositif d'évaluation de politiques publiques et de sa déclinaison en démarche d'évaluation ?

- Ambition initiale du dispositif d'évaluation et évolution en cours de dispositif
- Déclinaison de l'ambition en méthode et évolution en cours de dispositif: priorités définies, spécificités de la méthode, articulation entre changements de méthode et cycles d'évaluation
- Déclinaison de l'ambition en gouvernance (du dispositif et de chaque évaluation) et évolution en cours de dispositif : spécificités de la gouvernance, articulation entre changements de gouvernance et cycles d'évaluation
- Recueil des éléments permettant de mesurer en Q3 les conditions contribuant le mieux à l'observation de suites
- Modalités de diffusion de l'approche retenue auprès des ministères et niveau d'adaptation de l'approche laissé aux ministères et équipes d'évaluation

Quelle est l'effectivité du processus d'évaluation ?

- Cartographie et typologie des réalisations
- Identification des hypothèses de facteurs (méthodes, gouvernance, calendrier, ...) contribuant le mieux à l'effectivité du processus
- Respect des priorités fixées au cadrage du dispositif d'évaluation
- Pérennisation du dispositif dans le temps. En particulier, cette pérennisation s'appuie-t-elle sur l'apparition d'habitudes / routines de travail (au sein de la gouvernance et parmi les acteurs de l'évaluation)

Quelle est l'efficacité du processus d'évaluation ?

- Point forts et de faiblesse du dispositif

- Appréciation sur le rôle des acteurs et leur évolution dans le temps
- Atteinte des objectifs fixés par l'ambition et déclinés dans le programme
- Apparition ou non « d'effets non voulus »

Quelle est la cohérence externe du dispositif d'évaluation ?

- Apprécier l'articulation du dispositif d'évaluation de la MAP avec d'autres dispositifs d'évaluation de l'Etat
- Apprécier l'articulation du dispositif d'évaluation de la MAP avec les autres modalités d'action du SGMAP (accompagnement des administrations dans la conduite du changement, simplification)
- Originalité du dispositif au regard des autres dispositifs : apports différenciant du dispositif

Quelle est la proportionnalité du dispositif d'évaluation ?

- Niveau d'adéquation du processus aux enjeux de transformation de la sphère publique (méthode, gouvernance, acteurs, transparence, calendrier, implication des citoyens, ...)
- Réponse du support du SGMAP (formation, pilotage, support méthodologique, dimensionnement des équipes ...) aux enjeux et ambitions du dispositif d'évaluation
- Existence d'éventuels moyens de contrôle qualité ? et proportion de ces contrôles par rapport à l'ambition et aux enjeux du processus d'évaluation. En cas d'écarts constatés, existence d'éventuels processus correctifs (gouvernance, méthode, calendrier,...)

8.3 Référentiel de la métaévaluation

8.3.1 Présentation détaillée des critères retenus pour la métaévaluation (Q2)

La 2e question évaluative se décompose en 3 sous-questions :

- Les évaluations réalisées sont-elles globalement d'une qualité suffisante ? (c'est là qu'on répond aux critères de la métaévaluation)
- La qualité des évaluations a-t-elle évolué entre 2012 et 2016 ?
- Quels sont les freins et les leviers à la qualité des évaluations menées dans le cadre de la démarche ?

La réponse à ces trois sous-questions s'appuiera sur une grille de méta-évaluation consistant à comparer les évaluations avec un standard attendu. La grille de méta-évaluation se décomposera en 3 critères : utilité, faisabilité et fiabilité.

Critère n°1 : Utilité

Un processus d'évaluation est dit de qualité lorsque :

Il prend en compte les usages qui pourront être faits de l'évaluation

Item 1 : Les motifs de l'évaluation ont-ils été explicités au démarrage de l'évaluation ?

Il permet de répondre à des besoins précis des parties prenantes

Item 2 : Des questions évaluatives ont-elles été explicitement posées et partagées au démarrage de l'évaluation ?

Le processus / ses résultats sont conçus pour être utilisés dans l'évolution de l'action

Item 3 : Dans le rapport final, y a-t-il au moins une proposition identifiant explicitement l'acteur pouvant porter le changement proposé ?

Item 4 : Le CODEV a-t-il été présidé au moins une fois par l'une des catégories suivantes d'acteurs (à cocher)

Ses résultats arrivent à temps pour la prise de décision

Item 5 : Une date spécifique de rendu avait-elle été fixée ?

Ses résultats sont diffusés, communiqués, etc...

Item 6 : L'évaluation a-t-elle été publiée ?

Critère n°2 : Faisabilité

Il précise le champ de l'évaluation de façon à être capable de répondre aux questions posées / aux enjeux de l'évaluation

Item 7 : Le champ de l'évaluation a-t-il été explicité au démarrage de la démarche ?

Item 8 : Les parties prenantes de la politique évaluée extérieures au cercle de la mise en œuvre ont-elles été explicitement identifiées en début de démarche ?

Item 9 : La logique d'intervention du dispositif a-t-elle été explicitée ?

Les ressources affectées à l'évaluation (temps, budget) sont proportionnelles aux enjeux

Item 10 : Quel est le coût estimé de l'évaluation ?

Item 11 : La durée de la mission est-elle supérieure à 4 mois ?

La méthode et les outils employés permettent de répondre aux questions et aux enjeux de l'évaluation

Les personnes qui pilotent et réalisent l'évaluation ont les compétences nécessaires (sectorielles, évaluation) pour la faire

Item 13 : Le SGMAP a-t-il été associé aux travaux d'évaluation ?

Item 14 : La mission d'évaluation a-t-elle fait appel à un expert pour compléter la mission ?

Critère n°3 : Fiabilité

Les données sont collectées en suivant les standards méthodologiques de chaque outil employé (elles sont valides)

Item 14 : Des limites ou des obstacles potentiels à la collecte et à l'analyse ont-ils été repérés au début ou pendant la démarche d'évaluation ?

Item 16 : L'évaluation a-t-elle eu recours à des prestations d'étude pour les outils que l'équipe ne maîtrisait pas ?

Tous les points de vue légitimes sur le sujet ont été pris en compte

Item 17 : Quels outils de collecte ont été employés lors de l'évaluation ?

Item 18 : Y a-t-il un Comité de pilotage ou Comité d'évaluation ?

Les données sont croisées de façon transparentes, chaque hypothèse étant testée à charge et à décharge avant de donner lieu à constat (l'analyse est robuste)

Les conclusions s'appuient sur des constats solides

Item 20 : Le rapport comprend-il des conclusions portant un jugement explicite sur l'intervention ?

Les propositions s'appuient sur les conclusions et répondent suffisamment aux problèmes pointés par ces conclusions

Item 21 : Le rapport présente-t-il des scénarios d'évolution de qualité ?

Item 22 : Un plan d'action était-il envisagé par le MOA en fin d'évaluation ?

Pour les 3 items précédents

Item 23 : Traçabilité et robustesse

8.3.2 Présentation détaillée des critères retenus pour l'étude des suites dans la métaévaluation (Q3)

L'étude des suites s'appuiera sur 4 sous-questions évaluatives :

- Quels sont les changements qui ont été observés sur le champ de l'évaluation après qu'elle a eu lieu ?
- Quels sont les facteurs, dans la mise en œuvre des évaluations, qui conditionnent ou non l'observation de suites ?
- De quelle façon les évaluations menées contribuent-elles à des améliorations dans l'action publique ?
- Peut-on identifier les mécanismes qui favorisent, ou au contraire défavorisent, l'obtention de suites aux évaluations ?

Ces 4 sous-questions s'appuieront sur le référentiel ci-dessous :

Il y a des changements sur le champ de la politique évaluée suite à l'évaluation

Item 24 : Des changements ont-ils été détectés sur le champ de la politique évaluée après l'évaluation ?

Des économies budgétaires ont été réalisées sur le champ de la politique évaluée suite à l'évaluation

Item 25 : Quel est le montant des économies budgétaires détectées ?

8.4 Protocole des études de cas

8.4.1 Rappel de la prestation

Extrait de la note de cadrage relative à l'évaluation :

En complément, une démarche d'études de cas permettra d'approfondir et d'illustrer par 7 cas concrets les mécanismes identifiés après exploitation des résultats agrégés de la grille d'analyse. Ces études de cas permettront également d'identifier les bonnes pratiques et conditions de succès pouvant être mobilisées pour améliorer le processus d'évaluation à l'avenir. Elles se dérouleront au cours de la seconde moitié d'octobre en interaction avec les ministères et missions d'évaluation concernés.

[...]

8.4.2 Mise en œuvre et contrôle qualité

L'étude de cas prend la forme d'une monographie d'une dizaine de pages.

À partir de la grille d'analyse remplie, une analyse plus approfondie des documents est engagée pour rendre compte plus précisément de la qualité du processus et des rendus. Les entretiens réalisés au titre de la Q1 sont également mobilisés dans la mesure où ils sont potentiellement utiles sur le champ de l'évaluation (contexte du cycle dans lequel se situe l'évaluation notamment).

Est identifié alors, à partir du référentiel, un ensemble d'hypothèses, parfois concurrentes, sur les facteurs internes ou externes à l'évaluation ayant influé sur sa qualité et ses suites. Cela fait l'objet d'un court document soumis à discussion entre consultants et contrôle qualité.

Des entretiens sont ensuite menés pour mieux appréhender la qualité, en particulier sur les questions d'opportunité des choix qui ont été effectués à ce moment, et des facteurs qui l'ont affectée.

Au total, 5 à 6 entretiens sont réalisés dans cette première phase (voir partie suivante pour les entretiens).

Une première version de la monographie d'étude de cas est ensuite rédigée. Après contrôle qualité, elle est amendée.

Les études de cas servent ensuite de base à un travail des membres des ateliers de travail de la phase 3 sur les bonnes pratiques à retenir des évaluations menées.

Un minimum de deux réunions collectives est prévu pour croiser les regards entre les chargés de rédaction. L'objectif sera en particulier d'identifier les hypothèses testées par les uns et les autres, de façon à les tester dans les autres cas ; il s'agira également de tirer en amont des ateliers de travail de la phase 3 de l'évaluation des enseignements utiles à la phase de propositions.

8.4.3 Stratégie et mode d'entretien

Les entretiens sont réalisés en priorité dans l'ordre suivant :

- chef de projet évaluation SGMAP
- chef ou membre proéminent de la mission d'évaluation
- personne la plus impliquée côté maître d'ouvrage

- éventuellement le président du CODEV
- dans un second temps : autres membres de la mission d'évaluation (par exemple en cas d'évaluation réalisée par plusieurs IG), autres représentants côté maître d'ouvrage (entre niveau « service » ou « direction » concerné, secrétariat général, ou au niveau politique le cabinet), opérateurs, autres parties prenantes, etc.

Les entretiens sont construits de façon à permettre à chacun de faire son propre récit de l'évaluation. Il se déroule de la façon suivante :

- l'interlocuteur présente le processus d'évaluation dans son ensemble, de son point de vue, en précisant quels éléments clés ont selon lui influencé la qualité d'ensemble du processus d'évaluation, et le rôle des différents acteurs qui ont été impliqués (le sien, mais également celui des autres acteurs).
- Il convient ensuite de revenir de façon systématique sur les principales étapes de l'évaluation au regard des critères de la métaévaluation qui n'ont pas été spontanément évoquées, ou seulement de façon incomplète. La durée de l'entretien ne permettant pas forcément de les passer tous en revue, un choix doit être effectué au regard de ce que peut apporter l'interlocuteur sur le sujet traité, et des connaissances déjà accumulées sur l'évaluation.
- L'interlocuteur revient ensuite sur les changements intervenus sur le champ de la politique évaluée et sur la façon dont l'évaluation a contribué à ces changements.
- Il convient ensuite de revenir systématiquement sur :
 - Les différents types de résultat pouvant être attendus d'une démarche d'évaluation, essentiellement en termes 1/ d'acquisition de connaissance, 2/ de construction de consensus entre acteurs (sur le diagnostic, éventuellement sur les décisions à prendre), 3/ de prise de décision
 - Les différents acteurs concernés, en particulier au-delà du MOA ou de l'État en général, pour aller voir du côté des opérateurs, des partenaires, des parties prenantes en général et en particulier celles présentes dans le comité d'évaluation.
 - les différents « chemins d'impact » potentiels de l'évaluation, c'est-à-dire la façon dont l'évaluation a pu contribuer aux changements observés. Il est probable que l'interlocuteur traite du chemin le plus direct (des propositions donnent lieu à des décisions), mais il faut également intégrer les autres chemins possibles. Il est important de tester également tous les chemins alternatifs, en particulier durant les entretiens avec les partenaires hors cercle de la mise en œuvre

8.4.4 Plan de l'étude de cas

Introduction

Sujet de l'évaluation, conditions de lancement, équipe en charge, recours ou non à un prestataire externe.

Qualité de l'évaluation

Cette partie étudie la qualité des démarches d'évaluation en suivant le processus de mise en œuvre.

Qualité de la commande

- Exposé factuel de la qualité de la commande à partir des critères de la métaévaluation

- Exposition du rôle des facteurs liés aux acteurs (en particulier MOA, PP, SGMAP et ME), à la situation initiale sur le sujet, et aux conditions de mise en œuvre qui peuvent expliquer la qualité observée, systématiquement en positif comme en négatif

Qualité de la méthode et du dispositif d'évaluation proposé

- Exposé factuel de la qualité de la méthode et du dispositif d'évaluation proposé à partir des critères de la métaévaluation
- Exposition du rôle des facteurs liés aux acteurs, à la situation initiale sur le sujet, et aux conditions de mise en œuvre qui peuvent expliquer la qualité observée, systématiquement en positif comme en négatif

Qualité de la mise en œuvre

- Exposé factuel de la qualité du processus d'évaluation à partir des critères de la métaévaluation
- Exposition du rôle des facteurs liés aux acteurs, à la situation initiale sur le sujet, et aux conditions de mise en œuvre qui peuvent expliquer la qualité observée, systématiquement en positif comme en négatif

Qualité des rendus

- Exposé factuel de la qualité des rendus d'évaluation (diagnostic et propositions) à partir des critères de la métaévaluation
- Exposition du rôle des facteurs liés aux acteurs, à la situation initiale sur le sujet, et aux conditions de mise en œuvre qui peuvent expliquer la qualité observée, systématiquement en positif comme en négatif

Synthèse

Qualité au regard des registres d'utilité, faisabilité et fiabilité et principales explications à retenir

Suites de l'évaluation

Cette partie suit la théorie du changement concernant les effets des évaluations sur la décision publique.

Quels changements sont intervenus sur le champ de la politique évaluée suite à l'évaluation ?

- Exposé factuel des changements observés, en particulier au sein des différents acteurs concernés (MOA, PP, et le cas échéant SGMAP et ME), à partir des critères de la métaévaluation. Il s'agit d'une mise à jour de la fiche de bilan. L'exposé doit distinguer prise de décision et mise en œuvre de ces décisions. Cette distinction devra se retrouver dans la réponse à la question ci-dessous.

Quels sont les principaux indices que la démarche d'évaluation a contribué à ces changements intervenus sur le champ de la politique évaluée ?

- Au sein du MOA, les changements intervenus reflètent-ils les propositions ou, le cas échéant, les conclusions de l'évaluation ? Dans quelle mesure ?
 - Si oui, ces propositions ou conclusions sont-elles originales ou novatrices ? Ont-elles été développées dans le cadre de l'évaluation ? De quelle manière ?

- Si oui, ont-elles convaincu le MOA / Des acteurs au sein du MOA ? Si oui, pourquoi ? Est-ce parce qu'elles répondaient bien aux attentes initiales du MOA ? Parce qu'elles étaient fondées sur des données ou une analyse nouvelles ? Parce qu'elles rendaient compte du point de vue des parties prenantes ? Pour une autre raison ?
- Le cas échéant, les médias, les élus se sont-ils saisis des conclusions et propositions de l'évaluation, les imposant à l'agenda politique ou amenant à une décision législative ou réglementaire ?
- Y a-t-il eu un phénomène d'appropriation des conclusions et des propositions de l'évaluation ? Quelle forme a-t-il pris ? En quoi cette appropriation a-t-elle contribué à la faisabilité, l'opérationnalité, l'acceptabilité des conclusions et propositions ?
- Si non, ont-elles été imposées par le gouvernement ? par un autre acteur ? Malgré cela, y a-t-il eu un phénomène d'appropriation par le MOA ?
- Si non, d'où viennent ces propositions ou ces conclusions ? Préexistaient-elles à l'évaluation, y compris au sein du MOA ? L'évaluation leur a-t-elle donné une légitimité nouvelle ou plus forte ? Comment : en les appuyant sur des données ? en permettant leur discussion au sein d'instances pluralistes ? d'une autre façon ?
- Si non, peut-on retracer les origines de ces changements ? Pourquoi l'évaluation n'a-t-elle pas été impliquée dans le processus de décision ? L'évaluation a-t-elle pu contribuer à ces changements par des apports de connaissances nouvelles ? D'une autre façon ?

Ensuite, pour chaque acteur ci-dessous, reprendre les questionnements ci-dessus :

- Au cas où des changements ont été identifiés chez des opérateurs de la politique évaluée, associés à l'évaluation (par exemple via la participation au CODEV), ces changements sont-ils la conséquence directe des changements intervenus au sein du MOA ?
 - Si oui, peut-on expliquer de quelle façon ? Imposition par le donneur d'ordre ? Une autre façon ?
 - Si non, ou pas entièrement, ces changements reflètent-ils les propositions ou, le cas échéant, les conclusions de l'évaluation ? Dans quelle mesure ?
 - Si les propositions sont originales et développées dans le cadre de l'évaluation, ont-elles convaincu l'opérateur ? pour quelles raisons ? Comment se les est-il appropriées ?
 - Si non, d'où viennent-elles ? L'évaluation y a-t-il contribué ? Comment ?
- Au cas où des changements ont été identifiés chez des partenaires non opérateurs de la politique évaluée, associés à l'évaluation (par exemple via la participation au CODEV), ces changements sont-ils la conséquence directe des changements intervenus au sein du MOA ?
 - Si oui, peut-on expliquer de quelle façon ? En particulier, l'évaluation a-t-elle suscité des débats ou un partage entre acteurs impliqués, aboutissant à un diagnostic commun, ou une clarification stratégique, ou une meilleure compréhension mutuelle ?
 - Si non, ou pas entièrement, ces changements reflètent-ils les propositions ou, le cas échéant, les conclusions de l'évaluation ? Dans quelle mesure ?

- Si les propositions sont originales et développées dans le cadre de l'évaluation, ont-elles convaincu l'opérateur ? pour quelles raisons ?
 - Si non, d'où viennent-elles ? L'évaluation y a-t-il contribué ? Comment ?
- Au cas où des changements ont été identifiés chez des opérateurs ou des partenaires de la politique évaluée, non associés à l'évaluation (par exemple via la participation au CODEV), ces changements sont-ils la conséquence directe des changements intervenus au sein du MOA ?
 - Si oui, peut-on expliquer de quelle façon ? Par exemple via la diffusion des résultats de l'évaluation ? Ou le lien de ces acteurs avec d'autres parties prenantes elles associées à l'évaluation ?
 - Si non, ou pas entièrement, ces changements reflètent-ils les propositions ou, le cas échéant, les conclusions de l'évaluation ? Dans quelle mesure ?
 - Si les propositions sont originales et développées dans le cadre de l'évaluation, ont-elles convaincu l'opérateur ? pour quelles raisons ?
 - Si non, d'où viennent-elles ? L'évaluation y a-t-il contribué ? Comment ? En particulier, peuvent-elles être le fait de la reprise des résultats de l'évaluation par des experts sectoriels, ou des acteurs clés du domaine ?
- En cas d'absence de changement sur des propositions phares de l'évaluation chez ces différents acteurs, quels facteurs expliquent l'absence de décision et de mise en œuvre ? Ces facteurs peuvent-ils être rattachés à l'évaluation, au moins partiellement ?
 - Si oui, de quelle façon ? L'évaluation avait un objectif essentiellement récapitulatif ? Les conclusions et les propositions étaient d'une qualité ou d'une pertinence insuffisante ? Les connaissances existaient déjà ? Les acteurs ne sont pas en accord avec les conclusions ou les propositions, ou défendent des propositions alternatives ?

En réponse à ces différentes questions, le rôle des principaux acteurs (MOA, PP, SGMAP et ME) devra être systématiquement analysé. Le cas échéant, vérifier si l'évaluation a pu avoir des effets sur le SGMAP et le processus de la MAP, et sur les Inspections générales impliquées dans la mission d'évaluation, en particulier en termes d'acquisition de connaissances, de compétences nouvelles, et de positionnement au sein de l'organisation.

Synthèse : Principaux changements et principales absences de changement, rôle de l'évaluation dans ces changements et rôle d'autres facteurs en tant que freins et leviers.

8.4.5 Grille de métaévaluation pour les entretiens

Commande

- Réflexion sur les usages qui pourraient être faits de l'évaluation (en particulier explicitation des motifs dans la phase de cadrage)
- Réponse à des besoins précis des parties prenantes (ces derniers étant collectés spécifiquement), expression de ces besoins sous la forme de questions d'évaluation
- Processus conçu pour que l'évaluation puisse être utilisée dans l'évolution de l'action (prévue pour arriver au bon moment, implique les décideurs dans le processus)
- Champ de l'évaluation précis et délimité, « traitable » dans le cadre de l'évaluation
- Identification initiale des acteurs impliqués dans la politique, des objectifs au regard desquels évaluer la politique, de la logique d'intervention

Méthode et dispositif d'évaluation proposé

- Ressources suffisantes affectées à l'évaluation, en durée, en nombre de personnes affectées à la mission
- Compétences de l'équipe en termes d'évaluation, le cas échéant d'étude socioéconomique ; sur le domaine concerné ; au sein de la mission d'évaluation et dans le système de pilotage ; éventuel recours à expertise
- Méthode et outils mis en œuvre adaptés pour pouvoir répondre aux questions d'évaluation ou le cas échéant aux attentes exprimées ; en particulier au regard des données existantes sur le sujet

Mise en œuvre

- Validité des résultats de collecte obtenus (au regard des standards méthodologiques de chaque outil)
- Prise en compte de l'ensemble des points de vue légitimes sur le sujet
- Robustesse de l'analyse (croisement de différentes données)
- Traçabilité de l'analyse (les propositions s'appuient sur les conclusions, qui s'appuient sur l'analyse, qui répondent aux questions)

Rendus

- Propositions formulées pour être utilisées dans la prise de décision (en particulier identification d'acteurs pouvant porter les propositions, combinaison de propositions stratégiques et opérationnelles)
- Existence d'un processus visant à transformer les propositions en plan d'action
- Rendus arrivant effectivement au bon moment pour la prise de décision
- Diffusion des résultats (à la fois du diagnostic et des propositions), soit par la publication du rapport, ou bien des actes de communication (du SGMAP, du MOA, de la ME...)

8.4.6 Réponse aux questions évaluatives

Les études de cas sont susceptibles d'apporter des éléments de réponse aux trois questions évaluatives, mais elles se concentrent sur la réponse aux questions 2 et 3.

Dans quelle mesure les évaluations réalisées dans le cadre de la MAP ont-elles progressivement atteint une qualité satisfaisante, au regard des standards internationaux, et comment ?

SSQ A : Les évaluations réalisées sont-elles globalement d'une qualité suffisante ?

Nous employons ici les mêmes registres et critères que pour la grille d'analyse de la métaévaluation, sauf que ces éléments sont désormais expertisés en profondeur.

Notre stratégie consistera dans un premier lieu à identifier une réponse à ces critères avec la métaévaluation, une analyse renforcée des documents, puis avec le chargé d'évaluation du SGMAP ayant suivi cette évaluation, et enfin avec la mission d'évaluation. L'objectif est d'aboutir à une vision factuelle de la qualité de l'évaluation menée, et en particulier de mieux comprendre si les conditions étaient réunies dans la mise en œuvre de l'évaluation pour obtenir des résultats de qualité (registre de faisabilité, difficile à bien traiter dans la métaévaluation).

SSQ C : Quels sont les freins et les leviers à la qualité des évaluations menées dans le cadre de la démarche ?

Il s'agira ici d'identifier ce qui peut contribuer ou non à la qualité voulue, eu égard aux différents critères de qualité évoqués plus haut.

Notre approche visera à explorer à chaque étape de l'évaluation l'ensemble des éléments, internes ou externes à la démarche d'évaluation proprement dites, qui peuvent avoir influé sur la qualité. D'ores et déjà, cependant, nous identifions des facteurs liés :

- aux différents acteurs impliqués :
 - MOA : Sa capacité évaluative, sa pratique ou sa culture d'évaluation ou de décision basée sur des données, son implication, la clarté et la réalité de ses motifs ; son positionnement vis-à-vis de la MAP...
 - SGMAP : Son positionnement, sa légitimité et son poids auprès des MOA ; les principes qu'il soutient ; le rôle qui lui est donné dans les évaluations ; celui qu'il prend ; l'ampleur de l'accompagnement fourni ; capacité à structurer la commande évaluative ; les ressources dont il dispose et qu'il peut fournir...
 - ME : Ses compétences en évaluation ou dans le domaine traité ; sa connaissance intime de l'administration d'État ; sa composition ; le poids des différentes inspections ; son attitude vis-à-vis des principes des évaluations de la MAP...
 - PP : Leur implication dans l'évaluation au titre de la consultation et de la participation aux instances
- à la situation initiale sur le sujet traité (enjeu de société, urgence, données et analyses existantes, décisions prises...)
- aux conditions effectives de l'évaluation (temps, en particulier pour la planification de la collecte, ressources budgétaires, taille de l'équipe).

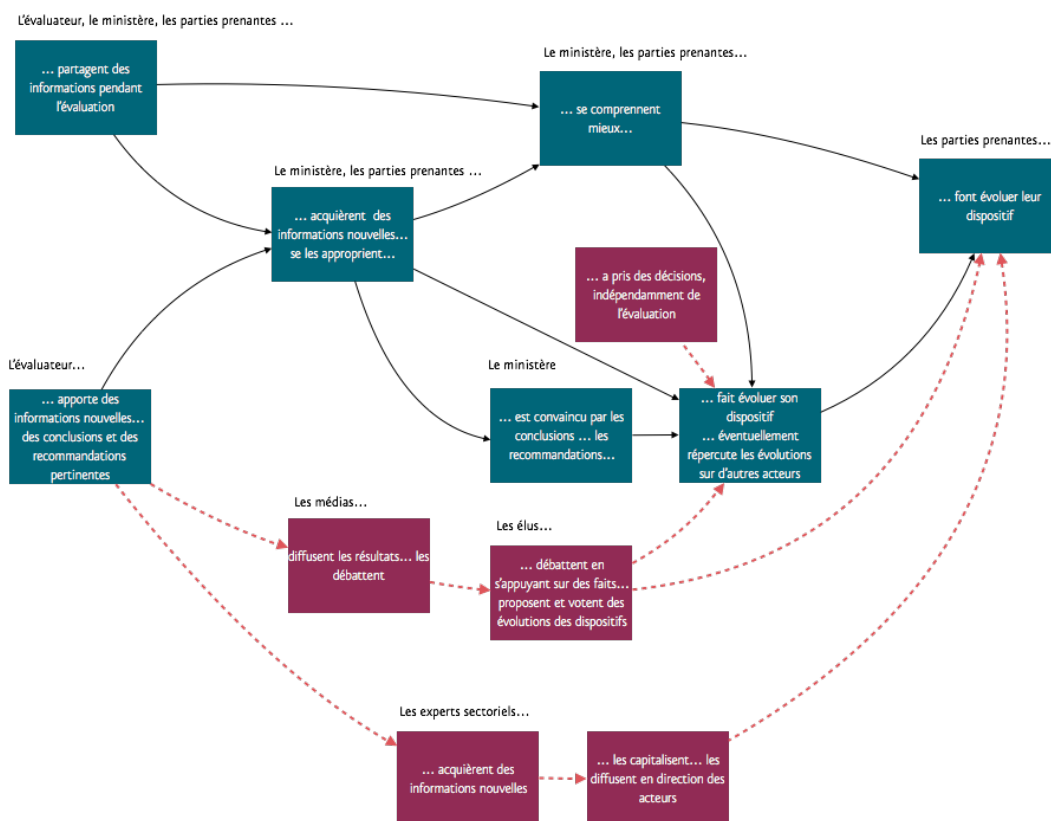
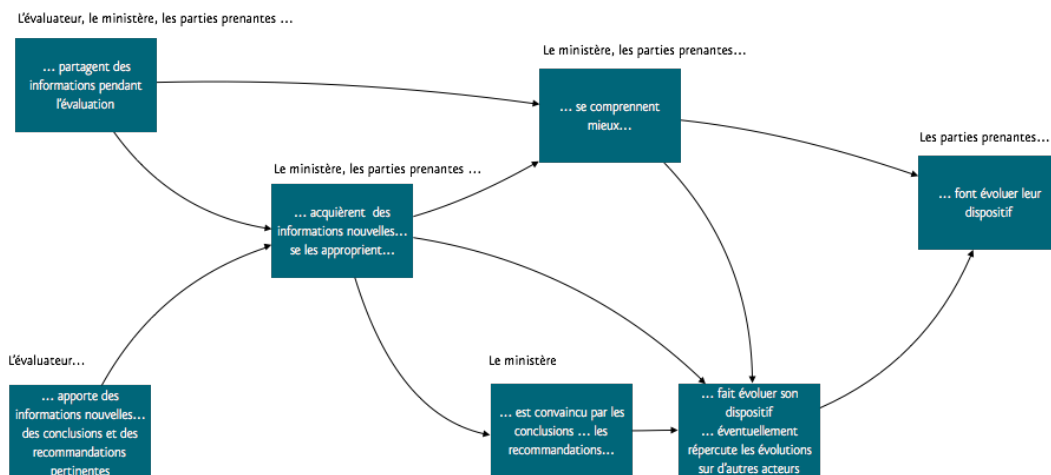
Comment et dans quels cas les évaluations réalisées dans le cadre de la MAP ont-elles contribué à la transformation de l'action publique, et en particulier à une prise de décision basée sur des faits ?

SSQ A : Quels sont les changements qui ont été observés sur le champ de l'évaluation après qu'elle a eu lieu ?

Nous reprendrons ici le contenu de la fiche bilan, que nous actualisons lors de nos entretiens avec les parties prenantes de l'évaluation.

SSQ C : De quelle façon les évaluations menées contribuent-elles à des améliorations dans l'action publique ?

Nous suivons ici une théorie du changement, synthétisée dans la figure ci-dessous, dont nous testons chacune des étapes. Des explications alternatives sont également testées :



SSQ D : Peut-on identifier les mécanismes qui favorisent, ou au contraire défavorisent, l'obtention de suites aux évaluations ?

Nous rechercherons, de manière similaire à la recherche menées pour la Q2, les facteurs qui peuvent favoriser ou défavoriser l'obtention de suite dans le processus évaluatif tel qu'il a été mené. Le référentiel comprend une liste de suggestions relatives à ces mécanismes.

8.5 Liste des personnes rencontrées

La liste des personnes rencontrées est présentée par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de l'entretien.

8.5.1 Entretiens réalisés (par ordre alphabétique)

M. Jean-Pierre Battesti, inspecteur général de l'administration, le 28 septembre 2016

M. Pierre Boissier, chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales, accompagné de Mme Pascale Romanteau, inspectrice générale des affaires sociales, le 3 octobre 2016

Mme Emilie Bourhis, chargée de mission au sein de la "cellule d'accélération des projets gouvernementaux (CAPGouv)", secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 28 juillet 2016

M. Philippe Caron, chef du service du pilotage et de l'évolution de services, secrétariat général du ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer et du ministère du logement et de l'habitat durable, accompagné de M Antoine Bernard, sous-directeur de la modernisation et M Stéphane Bonnet, chef du bureau de l'évolution structurelle des services, le 3 janvier 2017

Mme Mireille Colas, conseillère auprès du secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, secrétariat d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification auprès du premier ministre, le 14 septembre 2016

Mme Delphine Chauffaut, enseignante à l'université de Paris-Dauphine, le 27 septembre 2016

M. Richard Cytermann, chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 4 novembre 2016

M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation, , accompagné de M. Loïc Evain, directeur général adjoint, représentant de la France à l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), et de Mme Laurence Delva, sous directrice du pilotage des ressources et des actions transversales, le 10 octobre 2016

M. Renaud Duplay, sous-directeur de la synthèse budgétaire, direction du budget, ministère de l'économie et des finances, accompagné de M. Alban Hautier, le 20 octobre 2016

M. Jérôme Fournel, inspecteur général des finances, le 28 septembre 2016

M. Jacques Friggit, inspecteur général au CGEDD, le 27 septembre 2016

M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le 14 octobre 2016

M. Laurent Gravelaine, chef du service stratégies interministérielles de modernisation, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 5 et le 11 juillet 2016

M. Mamadou Gueye, chef du département appui au SGMAP, le 23 septembre 2016

M. Frédéric Guin, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de M. Laurent Pellen, responsable du département modernisation, de M. Christophe Gehin, adjoint du Secrétaire général, et M. Mattieu Merciecca, consultant interne, le 28 septembre 2016

M. Bertrand Hervieu, ancien vice-président à la retraite du CGAAER, le 5 octobre 2016

M. Michel Houdebine, chef économiste, accompagné de M. Arnaud Buissé, chef du service des politiques publiques, direction générale du trésor, ministère de l'économie et des finances, le 17 novembre 2016

M. Laurent de Jekhowsky, secrétaire général des ministères économiques et financiers, accompagné de M. Thierry Courtine, chef de service délégué à la modernisation et M. Laurent Obrecht, responsable de la mission modernisation auprès du délégué à la modernisation, le 20 octobre 2016

M. Clément Lacouette-Fougère, chef de projet évaluation au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le 26 juillet 2016

M. Vincent Lahuec, chef de projet évaluation au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le 26 juillet 2016 et le 8 septembre 2016

Mme Camille Laporte, chef de projet évaluation au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le 26 août 2016

Mme Anaïck Laurent, secrétaire générale adjointe des ministères sociaux, accompagnée de Mme Agnès Quiot, correspondante modernisation auprès du secrétaire général des ministères sociaux, le 20 septembre 2016

Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'inspection générale des finances, accompagnée de M. Jérôme Fournel, inspecteur général des finances, M. Damien Ientile, chargé de mission, inspecteur des finances, et de Mme Morgane Weill, inspectrice des finances, le 19 septembre 2016

Mme Anne-Marie Levraut, vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), accompagnée de M. Alain Lecomte, président de la section habitat, cohésion sociale et développement territorial, et de M. Eric Verlhac, inspecteur général auprès du conseil général de l'environnement et du développement durable, le 30 septembre 2016

Mme Virginie Madelin, directrice interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques au SGMAP, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 5 et le 11 juillet 2016

M. Vincent Maymil, inspecteur général des affaires sociales, le 13 septembre 2016

Mme Muriel Métivet, directrice du projet « compte personnel d'activité », secrétariat général des ministères sociaux le 26 septembre 2016

M. Arnold Migus, conseiller maître à la Cour des Comptes, le 28 novembre 2016

Mme Michèle Nathan, présidente de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, accompagnée de M. Michel Badré, conseiller, conseil économique social et environnemental, le 29 Novembre 2016

M. Olivier Picavet, chef de projet aux services du premier ministre, le 28 juillet 2016

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, accompagné de Mme Rozenn Desplat, économiste, France Stratégie, le 5 décembre 2016

M. Michel Rouzeau, chef du service de l'inspection générale de l'administration, accompagné de Mme Marianne Bondaz, inspectrice générale de l'administration, le 26 septembre 2016

8.5.2 Entretiens réalisées lors des études de cas (par ordre alphabétique)

Gestion locale des déchets ménagers

M. Daniel Béguin, directeur économie circulaire et déchets à l'ADEME, le 6 octobre 2016

M. Bernard Bohain, délégué général du cercle national du recyclage, le 3 octobre 2016

Mme Mireille Campana, haut fonctionnaire chargé du développement durable au ministère des finances et des comptes publics, inspectrice générale des mines, le 5 octobre 2016

M. Philippe Cannard, inspecteur général de l'administration, le 5 octobre 2016.

M. Pascal Douard, membre du conseil général de l'environnement et du développement durable, le 7 octobre 2016.

M. Jérôme Fournel, inspecteur général des finances, le 28 septembre 2016

MM. Nicolas Garnier et Olivier Castagno, délégué général et responsable du pôle déchets d'AMORCE, le 6 octobre 2016

M. Vincent Lahuec, chef de projet évaluation au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le 19 octobre 2016

M. Johann Leconte, directeur des relations avec les élus et les associations chez Eco-Emballages, le 6 octobre 2016.

MM. Baptiste Legay et Stéphane Bonnet, sous-directeur « Déchets et économie circulaire » à la DGPR et correspondant modernisation au ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, le 6 octobre 2016

Mme Sylviane Oberlé, responsable environnement et développement durable à l'Association des maires de France, le 3 octobre 2016

Education prioritaire

Mme Anne Armand, doyenne de l'inspection générale de l'éducation nationale, le 3 novembre 2016

M. Marc Bablet, chef du bureau éducation prioritaire, ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 2 novembre 2016

Mme Simone Christin, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, le 3 novembre 2016

M. Mamadou Gueye, chef de département appui au SGMAP, le 7 novembre 2016

M. Patrick Picard, chargé d'études à l'institut français de l'éducation, le 27 octobre 2016

M. Olivier Picavet, SGMAP, Chef de projet, le 17 octobre 2016

M. Alexandre Siné, secrétaire général de Humanis, le 26 octobre 2016

Sécurité routière

Mme Marianne Bondaz, inspectrice générale de l'administration, le 26 octobre 2016

Mme Emilie Bourhis, chargée de mission au sein de la "Cellule d'accélération des projets gouvernementaux CapGOUV, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 18 octobre 2016

M. le général de brigade Gilles Miramon, chargé de mission, inspection générale de la gendarmerie nationale, le 14 novembre 2016

M. Jean Panhaleux, directeur du bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre, ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer, secrétariat d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche, le 4 novembre 2016

M. Olivier Paquette, inspecteur général de la police nationale, le 2 novembre 2016

M. Serge Pinson, sous-directeur des pensions au ministère de la défense, le 27 octobre 2016

Développement de la chirurgie ambulatoire

Mme Christine d'Autume, inspectrice générale des affaires sociales, le 4 novembre 2016

M. Olivier Picavet, Chef de projet au SGMAP, le 17 octobre 2016

Mme le docteur Lydia Valdes, adjointe au chef du bureau des plateaux techniques et prise en charge hospitalière aigüe, direction générale de l'offre de soins, ministères des affaires sociales et de la santé, le 14 novembre 2016

Mme Morgane Weill, inspectrice des finances, le 27 octobre 2016

Mutualisation du bloc communal

Mme Deborah Autheman, chef de projet au SGMAP, le 4 novembre 2016

Mme Emilie Bourhis, chargée de mission au sein de la "Cellule d'accélération des projets gouvernementaux CapGOUV, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 18 octobre 2016

M. Stanislas Bourron, directeur des ressources humaines, ministère de l'intérieur, le 10 novembre 2016

Mme Sylvie Escande-Vilbois, inspectrice générale de l'administration, le 3 novembre 2016

Mmes Claire Germain et Hélène Ricard, directrice adjointe et conseillère technique intercommunalités et territoires, association des maires de France, le 2 novembre 2016

M. François Gobillard, directeur de projet au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 4 novembre 2016

M. David Krieff et Mme Morgane Weill, inspecteurs des finances, le 2 novembre 2016

M. Bruno Triquenaux, expert de haut niveau auprès de la direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, le 25 octobre 2016

Développement agricole

M. Jean-Louis Buer, conseiller agricole et agro-alimentaire à l'ambassade de France en Pologne, le 2 novembre 2016

M. Régis Dubourg, directeur général de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, le 2 novembre 2016

M. Bruno Héroult, chef du centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, le 7 novembre 2016

M. Bertrand Hervieu, vice-président honoraire du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et de l'Environnement Rural, le 25 octobre 2016

M. Vincent Lahuec, SGMAP, chef de projet, le 19 octobre 2016

Elections politiques

M. Frédéric Antiphon et Mme Olivia van Houtteghem, direction de la modernisation et de l'action territoriale, ministère de l'intérieur, le 3 novembre 2016

Mme Emilie Bourhis, chargée de mission au sein de la "Cellule d'accélération des projets gouvernementaux CapGOUV, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 18 octobre 2016

M. Christophe Costes, directeur de projets d'appui aux administrations, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 28 octobre 2016

Mme Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration, le 21 octobre 2016

Mmes Caroline Escapa, cheffe du département de la démographie et Magali Demotes-Mainard, cheffe du département de la valorisation des ressources, institut national de la statistique et des études économiques, le 28 octobre 2016

M. Gabriel Morin, conseiller technique modernisation de l'Etat et innovation au cabinet du Préfet de Police de Paris, le 24 octobre 2016

M. Louis Pauty, chargé de mission, inspection générale de l'administration, le 31 octobre 2016

Mme Sophie Thibault, conseillère maître à la Cour des Comptes, le 3 novembre 2016

Lutte contre les drogues et la toxicomanie

M. Vincent Lahuec, chef de projet évaluation, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le 17 octobre 2016

M. Danièle Jourdain-Menninger, présidente de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), le 17 novembre 2016

Mme Ilham Montacer, directrice de projet, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique le 15 novembre 2016

Mme Anne Tagand, secrétaire générale des terres australes et antarctiques françaises, inspectrice de l'administration, le 3 novembre 2016

Mme Isabelle Yéni, inspectrice générale des affaires sociales, le 2 novembre 2016

8.5.3 Réunions du groupe d'experts évaluation des politiques publiques les 24 novembre et 8 décembre 2016 (par ordre alphabétique)

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, conseillère d'Etat

M. Jean-Louis Cabrespines, président du conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRES)

Mme Rozenn Desplatz, économiste, France Stratégie

Mme Annie Fouquet, inspectrice générale des affaires sociales, membre de la société française d'évaluation

Mme Sylviane Le Guyader, chargée de mission « études et centre de ressources », commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

M. Michel Houdebine, chef économiste, direction générale du Trésor

M. Benoît Lajudie, économiste

Mme Marie-Anne Levêque, conseillère d'Etat (le 8 décembre 2016)

Mme Gwendoline Lions, chargée d'évaluation des politiques publiques, conseil général des côtes d'Armor

M. Arnold Migus, conseiller maître à la Cour des Comptes

M. Erwin Riclet, ministère de l'écologie, de l'énergie et de la mer

Mme Juliette Seban, secrétaire générale du LIEPP (laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques)

M. Jacques Toulemonde, expert indépendant, Eureval

8.6 Glossaire

8.6.1 Définition des registres d'évaluation

La pertinence analyse l'adéquation entre la stratégie de l'intervention évaluée et le problème qu'elle doit résoudre ou atténuer.

L'efficacité vérifie en quoi les actions menées ont contribué à l'obtention des effets attendus

L'efficience estime si les effets obtenus l'ont été à un coût raisonnable, par exemple en comparaison d'autres types d'interventions.

L'utilité vise à juger l'intervention eu égard à ses effets attendus et inattendus, positifs ou négatifs.

La cohérence vérifie que les différents objectifs stratégiques et opérationnels d'une intervention, ou de différentes interventions entre elles, sont en relation logique les uns aux autres.

La connaissance n'est pas considérée dans nos travaux comme un registre d'évaluation.

8.6.2 Glossaire des acronymes utilisés

AATF : Association des Administrateurs Territoriaux de France

ACUF : Association des Communauté Urbaines de France

AdCF: Assemblée des Communautés de France

ADF : Association des Départements de France

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

ADGCF : Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

AFCA : Association Française de la Chirurgie ambulatoire

APVF : Association des Petites Villes de France

AMF : Association des Maires de France

AMGVF : Association des Maires des Grandes villes de France

AMRF : Association des Maires ruraux de France

ANAP : Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux

APCA : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

APHP : Assistance Publique – Hôpitaux de Paris

ARF : Association des Régions de France

ARS : Agence régionale de Santé

ATIH : Agence Technique de l'Information sur l'Hospitalisation

BEEP : Bureau des Elections et des Etudes Politiques

CASDAR : Compte d'Affectation Spéciale au Développement Agricole et Rural

CCI : Cellule des Consultants Internes (Education Nationale)

CFE : Comité pour la Fiscalité écologique

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

CGE : Conseil général de l'économie

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CGEFI : Contrôle général économique et financier

CGET : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires

CHU : Centre Hospitalier Universitaire

CIF : Coefficient d'intégration fiscale

CIMAP : Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique

CISR : Comité Interministériel à la Sécurité Routière

CME : Commission Médicale d'Etablissement

CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales

CNAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie

CND : Conseil national des déchets

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CNIL : Commission national informatique et libertés

CPOM : Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens

CRAPE : Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe

CSA : Conseil supérieur de l'audiovisuel

DAF : Direction des Affaires Financières

DAJ : Direction des Affaires Juridiques

DASEN : Directeur Académique des Services de l'Education Nationale

DB : Direction du Budget

DEPP : Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance

DGESCO : Direction Générale de l'Enseignement Scolaire

DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales

DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques

DGGN : Direction Générale de la Gendarmerie Nationale

DGOS : Direction Générale de l'Offre de Soins

DGPN : Direction Générale de la Police Nationale

DGPR : Direction générale de la Prévention des Risques

DGRH : Direction Générale des Ressources Humaines

DGT : Direction Générale du Travail

DISR : Délégué Interministériel à la Sécurité Routière

DMAT : Direction de la modernisation et de l'action territoriale

DRAAF : Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt

DSCR : Délégation à la Sécurité et à la Circulation Routières

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

FMESPP : Fonds de Modernisation des Etablissements de Santé Publics et Privés

FNCDG : Fédération Nationale des Centres de gestion de la Fonction Publique Territoriale

GHM : Groupe Homogène de Malades

GIP : Groupement d'Intérêt Public

GRH : Gestion des Ressources Humaines

HAS : Haute Autorité de Santé

IFE : Institut Français de l'Education

IFSTTAR : Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux

IGA : Inspection Générale de l'Administration

IGF : Inspection Générale des Finances

IGGN : Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale

IGPN : Inspection Générale de la Police Nationale

IGSJ : Inspection Générale des Services Judiciaires

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

LTECV: Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte

MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt

MAP : Modernisation de l'Action Publique

MAPTAM (loi) : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MEEM : Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer

MILDT: Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, devenue maintenant

MILD&CA : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

MIVILUDES: Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires

NOTRe (loi) : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques

OFDT : Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies

ONDAM : Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie

ORL : Oto-Rhino-Laryngologie

PISA : Program for International Student Assessment

PLF : Projet de loi de finances

PRDAR : Programme Régional de Développement Agricole et Rural

REP : Réseau d'Education Prioritaire

SAAM : Service de l'Action Administrative et des Moyens

SFCD : Société Française de Chirurgie Digestive

SGMAP : Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique

SPGD : Service public de gestion des déchets

TATFNB : Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non-Bâti

UCA : Unité de Chirurgie et d'anesthésiologie Ambulatoires

kpmg.fr

© 2017 KPMG France. KPMG France désigne un ensemble de sociétés opérationnelles juridiquement distinctes. KPMG France est le membre français du réseau KPMG International constitué de cabinets indépendants adhérents de KPMG International Cooperative. Tous droits réservés. Le nom KPMG et le logo sont des marques déposées ou des marques de KPMG International.



QUADRANT
CONSEIL