



EVALUATION, BILAN/SUIVI, INDICATEURS

NOTION EVALUATION

L'évaluation, c'est la production d'un jugement de valeur concernant une politique publique. Elle vise à mesurer les effets de la politique évaluée.

"L'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés". [[décret du 22 janvier 1990](#)]

Evaluer une politique publique, c'est d'abord en **mesurer l'efficacité** à l'aide d'indicateurs de performance pour, dans un second temps, en **apprécier la pertinence**.

Donc l'évaluation des politiques publiques présente une **double dimension** :

- **quantitative** : elle mesure les effets de l'action publique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre, notamment à l'aide d'indicateurs de performance ;
- **qualitative** : elle porte un jugement sur la pertinence des objectifs et donc, éventuellement, peut conduire à en réviser le choix.

Principaux critères d'évaluation d'une politique publique

Parmi les contributions essentielles du **Conseil scientifique de l'évaluation** au début des années 90, il faut incontestablement citer la **définition des critères d'évaluation des politiques publiques**.

Six critères simples ont ainsi été définis pour aider le commanditaire et le chargé d'évaluation à caractériser les principales "qualités" d'une "bonne" politique (voir le Petit guide de l'évaluation des politiques publiques publié en 1996 à la Documentation française).

Ainsi, la Charte française de l'évaluation des politiques publiques¹ précise, dans son préambule, que « *l'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.* »

Cohérence (dans la conception et la mise en œuvre) : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ?

La cohérence entre les orientations stratégiques du CUCS et les finalités de la politique de cohésion sociale

Par exemple : Les actions du CUCS en matière d'habitat ont-elles été mises en place de façon complémentaire et cohérente avec les autres dispositifs (PRU par exemple) ?

Pertinence : une politique se justifie très généralement par l'identification d'un "problème de société" auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge.

La pertinence des objectifs et des actions par rapport aux besoins et aux enjeux territoriaux révélés par le diagnostic initial.

Par exemple : La mise en place de nouvelles actions éducatives pour les adolescents a-t-elle permis de rapprocher les jeunes des activités socio éducatives jugées jusqu'ici peu attractives ?

Efficacité : dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ces objectifs ?

L'efficacité des actions réalisées, qui vise à identifier si les résultats attendus sont ou non atteints.

Par exemple : Les actions d'accompagnement vers l'emploi ont-elles permis d'orienter un plus grand nombre de bénéficiaires vers des situations d'emploi ou de formation qualifiante ?

¹ Cf. le site de la Société Française de l'Évaluation : www.sfe.asso.fr

Effizienz : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?
L'effizienz cherche à établir puis à apprécier le rapport coût-efficacité, au regard des enjeux et des finalités du CUCS.

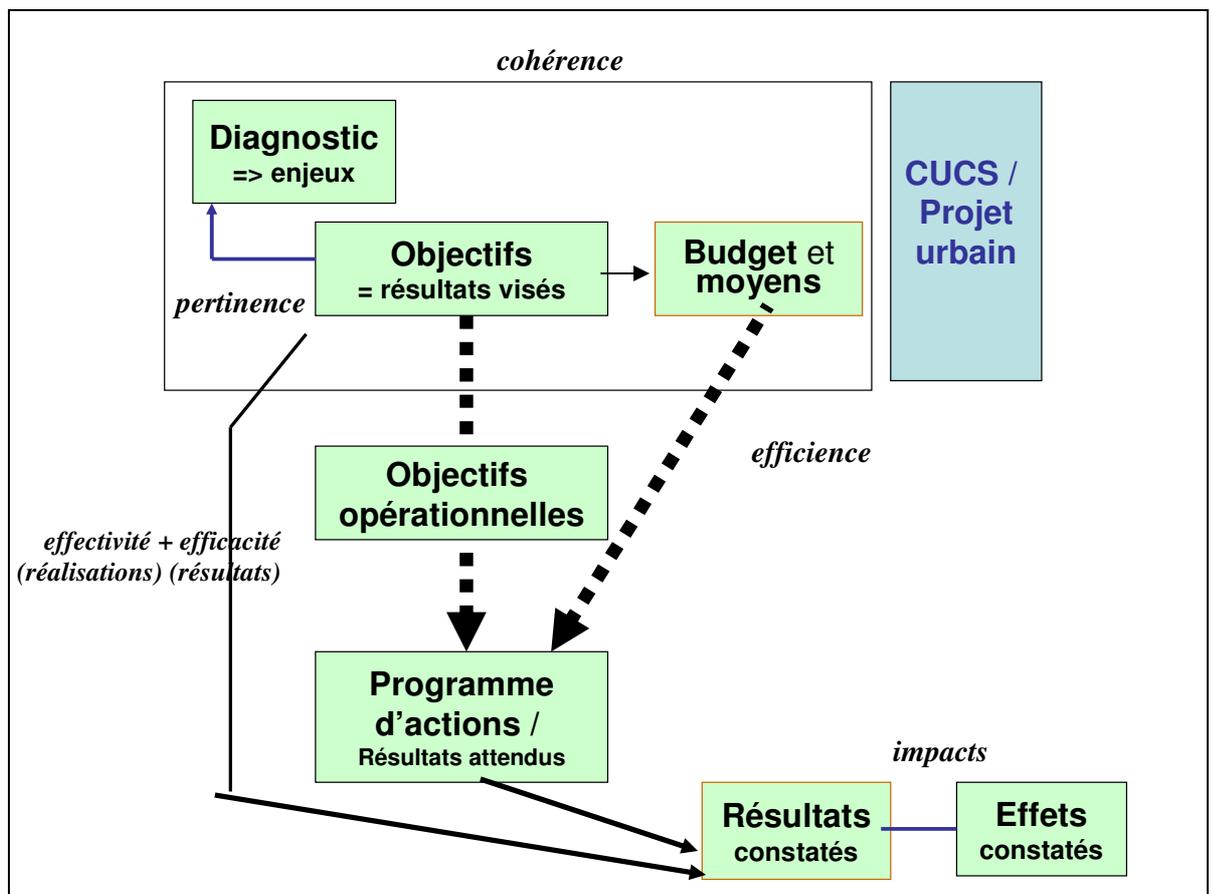
Faisabilité : les conditions de mise en œuvre

Par exemple : Quelles ont été les conditions de mise en œuvre (moyens, compétences, information, participation, ...) qui ont permis l'amélioration des conditions de vie des habitants (tranquillité) ? Quelles sont celles qui ont manqué ou se sont révélées défectueuses ?

Impact (effectivité) : quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ?

L'identification des impacts, qui consiste à apprécier les changements structurels constatés sur le territoire, ainsi que les changements induits dans les pratiques sociales ou institutionnelles

Par exemple : Les différentes actions relatives à la prévention de la délinquance, l'éducation et la gestion urbaine de proximité ont-elles permis d'améliorer la tranquillité et la vie collective dans les quartiers ?



Source : guide méthodologique de l'évaluation des CUCS - DIV, août 2007

Conditions d'un processus évaluatif « optimum »

L'évaluation est donc un **processus continu**.

Il suppose de concevoir un dispositif d'évaluation précisant :

- les modalités d'investigation et de recueil des données,
- de formulation d'un avis collectif
- et de prise en considération de ces éléments dans l'action.

Pour toutes ces raisons, l'évaluation (telle qu'elle est requise actuellement le plus souvent) doit être un **dispositif concomitant à l'action et non conclusif**.

L'évaluation suppose de recueillir des informations puis de les interpréter, de les analyser.

Par ailleurs, l'évaluation doit être conçue comme une **démarche collective** car elle repose sur la mobilisation des acteurs tant au niveau du recueil de l'information, qu'au niveau de l'interprétation et de la réappropriation des éléments issus de l'évolution. L'évaluation, démarche collective, est portée par une instance d'évaluation.

QU'EST-CE QU'UN INDICATEUR ?

Un indicateur est une variable, une donnée dont certaines valeurs sont significatives par rapport à la problématique traitée. La notion d'indicateur renvoie immédiatement à deux aspects inséparables : celui du choix de l'indicateur et ensuite de son interprétation.

Un indicateur n'est qu'une représentation partielle et approximative d'un phénomène. Il dépend beaucoup de la méthode de construction adoptée. Les indicateurs ne constituent pas une mesure des actions. Ils peuvent être considérés comme des éléments, des indices des effets.

Il faut faire attention de ne pas assimiler l'indicateur avec le phénomène qu'il est censé représenter. D'autant qu'une grande partie des indicateurs relève de l'exploitation de fichiers de gestion (exemple fichier de gestion de l'ANPE pour les Demandeurs d'Emploi en Fin de Mois). Si du fait de leur actualisation périodique ils offrent l'avantage d'une information récente et d'une approche temporelle, il faut également se rappeler qu'elles relèvent le plus souvent d'une prestation. Ces indicateurs sont précieux mais il faut rester conscient de ce biais. Les types d'information, les catégories retenues et le degré de précision sont déterminés par les impératifs de gestion. D'autre part, la population prise en compte dans les fichiers varie en fonction du champ de compétence de l'organisme. Ainsi les fichiers CAF permettent d'obtenir des éléments extrêmement importants mais seulement pour les bénéficiaires d'allocations. Selon les organismes l'unité de base ne sera pas la même (pour les impôts : le foyer fiscal, pour la CAF : le ménage allocataire). Enfin il s'agit de données construites dans une logique administrative, de ce fait elles sont fortement sensibles aux variations législatives et réglementaires (il faut tenir compte de ces éléments lors de l'analyse). La dernière limite repose sur le fait que les fichiers permettent d'établir la photographie de la population à un moment donné mais ne permettent généralement pas l'étude des trajectoires individuelles qui reposent sur des approches qualitatives et rétrospectives.

Au delà de ces aspects, la réalité est multiple et relative. Ce qui signifie qu'un même événement, une même évolution voire le plus banal des constats n'aura pas la même signification selon la position que l'on occupe. « Toute action peut avoir des effets multiples, contradictoires dont le sens est différent pour chaque catégorie d'acteur »². « Toute action doit être saisie à travers un ensemble de variables irréductibles les unes aux autres, chacune d'elles ayant elle-même des significations multiples »³. Or derrière la question de l'interprétation se profile celle de l'action. Ainsi « l'ensemble des données produites contribuent à révéler certains problèmes ou à en prendre la mesure, mais elles ne disent rien de l'objectif à atteindre »⁴. Les auteurs soulignent par ailleurs que « la statistique qui mesure des écarts ne suffit pas à justifier une action visant à les réduire ».

Donc pour éviter les abus de sens, chaque fois qu'un indicateur est observé dans le temps, il s'agit de voir le sens à donner à l'évolution constatée, d'émettre des hypothèses. Les indicateurs n'ont pas de sens en eux-mêmes. Il est nécessaire de le replacer dans son contexte. En fait « on ne peut pas autonomiser un indicateur et lui affecter un sens propre, et croire qu'il puisse servir à mesurer directement l'effet d'une action, car on s'expose alors au risque de faire des contresens »⁵. Il est souvent proposé pour éviter ces écueils, une interprétation collective des données obtenues. Cette mise en commun permet de mettre à plat les différentes situations et perceptions. Mais aussi elle permet une mise en perspective des informations complémentaires dont chacun dispose et qui l'amène à interpréter l'indicateur dans tel ou tel sens.

² Vincent de GAULEJAC, Michel BONETTI, Jean FRAISSE - L'ingénierie sociale - Paris : Ed. Syros, 1995, 213 p.

³ Ibid p. 164

⁴ Tableau de bord socio-démographiques des quartiers, INSEE-DIV, 1995

⁵ Ibid p. 165

Quels critères pour définir des bons indicateurs ?

- La disponibilité : trouver des indicateurs qui soient renseignables, la disponibilité des données doit être testée avant que l'indicateur soit choisi.
- La précision : un indicateur a pour objectif de donner des éléments d'informations visant à accompagner une démarche de réflexion préalablement définie. En ce sens, l'indicateur doit permettre de donner des informations suffisamment précises (il ne s'agit pas de disposer de données trop larges difficiles à analyser).
- L'utilité : il ne sert à rien d'avoir une batterie trop grande d'indicateurs, il suffit d'en choisir quelques uns, jugés les plus pertinents car les plus à même de fournir les éléments d'information en adéquation avec la question que l'on se pose. Ils doivent correspondre aux objectifs et aux résultats attendus. Ainsi, quand un indicateur est mis en place, il est important de se demander ce à quoi il renvoie et à quel niveau d'information il fait référence.

Divers types d'indicateurs sont disponibles et peuvent être utilisés.

Il existe plusieurs types d'indicateurs qui permettent de renseigner des niveaux d'informations différents. Il importe de connaître les 3 types d'indicateurs et les niveaux d'analyse auxquels ils renvoient afin d'en avoir une utilisation pertinente :

- Indicateurs de contexte

Les indicateurs de contexte servent pour leur part à établir des constats. Ils aident à poser des éléments de diagnostic : le taux de qualification chez une classe d'âge, la proportion de bénéficiaires des minima sociaux sur un quartier, le taux d'alphabétisation, etc.

Ces indicateurs ont deux fonctions :

- d'une part ils aident à apporter des éléments de diagnostic sur un territoire / **indicateurs de cadrage** (données générales notamment socioéconomiques ou sociodémographiques) servant de référence quant aux évolutions annuelles et correspondant à des données de contexte (nombre d'habitants, taux de chômage, nombre et type de logements...)
- d'autre part ils peuvent être utilisés pour établir des comparaisons dans le temps et ainsi mesurer des évolutions / **indicateurs de situation**. Il s'agit le plus souvent de données thématiques et évolutives, annuellement voire mensuellement (nombre d'allocataires, caractéristiques des familles allocataires, revenus fiscaux, nombre de familles relevant de minima sociaux, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois).

- Indicateurs de suivi

Les indicateurs de suivi se composent des indicateurs de réalisation et de résultats. Ils se rapportent directement à l'action mise en œuvre et informent sur les modalités de mise en application de l'action concernée.

- **Indicateurs de réalisation** : Ils servent à vérifier si les actions prévues ont été ou non réalisées et pour quel montant. De manière basique, ce sont les indicateurs de suivi de l'activité du contrat de cohésion sociale.
- **Indicateurs de résultats** : Les indicateurs de résultats servent à mesurer le produit immédiat d'une action ou d'une série d'actions. Ils se rapportent aux objectifs opérationnels visés et aux résultats attendus. Par exemple, pour une action de formation réalisée, cela consistera à mesurer le nombre de personnes qui ont acquis une qualification, si l'objectif opérationnel visé était d' « augmenter le niveau de qualification des jeunes sur le territoire ».

- Indicateurs d'effet ou d'impact

Ces indicateurs se rapportent aux objectifs finaux et aux orientations stratégiques du CUCS. Ils servent à mesurer les effets des programmes d'actions (consolidation des résultats) et ont une portée plus générale. Ils constituent l'un des outils pour évaluer à proprement parler la politique publique. Ces indicateurs mesurent des évolutions à moyen et long terme. Ils servent par exemple à mesurer des évolutions entre l'année (n) et l'année (n+3). Ils permettent de voir en quoi les actions menées ont pu contribuer à une amélioration ou à une dégradation de la situation initiale.

Les indicateurs quantitatifs d'effet ou d'impact ne suffisent pas à une bonne analyse. Ils nécessitent d'être complétés par une démarche qualitative. Celle-ci sert à nuancer et à affiner les premiers résultats quantitatifs de l'évaluation. L'objectif est de comprendre, au regard des résultats observés par les indicateurs, quelles causes ou facteurs externes ont pu aussi contribuer à l'atteinte ou non des objectifs.

<i>Orientations ou sous thématique</i>	<i>Éléments de diagnostic</i>	<i>Objectifs finaux = enjeux</i>
Cadre de vie		1.
Habitat		
Accompagnement au relogement		

<i>Objectifs opérationnels</i>	<i>Actions correspondantes</i>	<i>Résultats attendus</i>
1.1		
1.2		

Indicateurs de suivi

<i>Objectifs opérationnels</i>	<i>Indicateurs de réalisation</i>	<i>Indicateurs de résultats</i>	<i>Indicateurs d'impacts</i>	<i>Indicateurs de contexte</i>
Objectif opérationnel 1	Actions / moyens			
Objectif opérationnel 2		Résultats attendus	Impacts	
Objectif opérationnel 3				
Objectif opérationnel 4				

Source : guide méthodologique de l'évaluation des CUCS - DIV, août 2007