



***GUIDE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES
PUBLIQUES***

Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction | 3 |
| 1. Conditions préalables à la mission d'évaluation | 4 |
| 1.1. Socle normatif..... | 4 |
| 1.2. Ressources humaines et formation..... | 5 |
| 1.3. Place dans la programmation..... | 6 |
| 2. Principes spécifiques | 6 |
| 2.1. Objet de l'évaluation..... | 6 |
| 2.2. Limites d'intervention de la Cour | 9 |
| 2.3. Absence de monopole de la Cour..... | 9 |
| 2.4. Recueil des points de vue des parties prenantes | 10 |
| 2.5. Émission de jugements de valeur et recommandations | 10 |
| 3. Procédures de l'évaluation | 11 |
| 3.1. Règles communes | 11 |
| 3.2. Règles particulières..... | 14 |
| 4. Déroulement de l'évaluation | 16 |
| 4.1. Sélection de la politique évaluée..... | 16 |
| 4.2. Élaboration de la note de faisabilité..... | 17 |
| 4.3. Délibéré sur la note de faisabilité | 17 |
| 4.4. Création du comité d'accompagnement..... | 17 |
| 4.5. Constitution de l'équipe d'évaluation..... | 18 |
| 4.6. Elaboration du plan d'évaluation | 18 |
| 4.7. Notification de l'évaluation..... | 18 |
| 4.8. Entretiens d'ouverture..... | 18 |
| 4.9. Conduite de l'instruction..... | 19 |
| 4.10 . Formulation du rapport | 19 |
| 4.11 . Entretien de clôture..... | 21 |
| 4.12 . Gestion de la contradiction..... | 21 |
| 4.13 . Supervision et contrôle qualité | 21 |
| 5. Instruments et méthodes | 22 |
| Fiche n° 5.1 : Note de faisabilité | 23 |
| Fiche n°5.2 : Plan d'évaluation | 26 |
| Fiche n° 5.3 : Arbre d'objectifs..... | 27 |
| Fiche n° 5.4 : Cadre logique et logigramme | 30 |
| Fiche n° 5.5 : Sociogramme..... | 34 |
| Fiche n° 5.6 : Questions évaluatives..... | 36 |
| Fiche n° 5.7 : Indicateurs..... | 45 |
| Fiche n° 5.8 : Comité d'accompagnement..... | 47 |
| Fiche n° 5.9 : Méthodes d'analyse quantitatives | 50 |
| Fiche n°5.10 : Méthodes d'analyses qualitatives | 53 |
| Annexes | 64 |
| Annexe 1 - Glossaire | 65 |
| Annexe 2 - Textes de référence..... | 68 |
| Annexe 3 - Documents-type..... | 69 |
| Annexe 4 - La conception d'une politique publique | 72 |
| Annexe 5 - La check-list de la préparation de l'évaluation..... | 79 |

Introduction

*La Cour des comptes envisage, dans le cadre de son **plan stratégique 2015/2018** et des actions de jumelage, d'orienter une partie de son programme de contrôle vers l'évaluation de certaines interventions publiques nationales, sectorielles ou locales.*

Alors que les générations précédentes de contrôles ont beaucoup porté sur la régularité des comptes et la gestion, l'accent sera désormais mis sur la mesure de l'efficacité et l'efficience des politiques et des programmes publics, de leur pertinence au regard des besoins et des attentes des décideurs et des citoyens, de leur cohérence intrinsèque et de leur impact au regard des objectifs des plans et stratégies nationales, pour une meilleure mise en œuvre des actions publiques, une gestion vertueuse des deniers publics, et une croissance intelligente durable et inclusive.

*Le rôle de l'évaluation est d'**éclairer les décisions publiques** en fournissant des éléments d'analyse vis-à-vis du développement économique et social. C'est un élément-clé de nature pédagogique dans le processus de modernisation et d'amélioration de la gestion publique.*

*Ce guide a pour but principal de donner aux membres de la Cour (magistrats et vérificateurs) un outil leur permettant d'appréhender rapidement les principales approches et méthodologies d'évaluation afin de conduire des travaux d'appréciation des interventions publiques. C'est un **document de travail**, qui doit aider les responsables d'une évaluation à formuler un projet d'évaluation, élaborer la note de faisabilité puis conduire les travaux d'évaluation.*

*La Cour dispose des **compétences juridiques** nécessaires pour se livrer à une évaluation des politiques et programmes publics en vertu notamment des dispositions de l'article 72 de l'ordonnance 95/20 du 17 juillet 1995 modifiée et complétée relative à la Cour des comptes.*

En dehors des cas de saisines prévus par l'ordonnance 95/20, cette dernière est seule juge des priorités à accorder lors de la sélection des thèmes d'évaluation, selon la pertinence des critères de choix retenus et les ressources disponibles.

*Les thèmes doivent être choisis par la chambre compétente en fonction de leur **valeur ajoutée**. Celle-ci dépend des enjeux de la politique évaluée, de l'intérêt de la soumettre à une évaluation et de l'apport spécifique attendu de la réalisation de cette évaluation.*

La chambre s'assure que l'évaluation s'inscrit dans le cadre légal des missions de la Cour et est compatible avec ses moyens et son programme pluriannuel et annuel de travail.

*L'évaluation des interventions publiques (politiques, programmes, projets) est exercée par la Cour dans le **respect des principes fondamentaux** régissant ses travaux notamment, l'indépendance, la confidentialité de l'instruction, la collégialité et la contradiction.*

*Elle s'effectue également dans le **respect des normes professionnelles** qu'elle a adoptées en 2014 ainsi que des normes adoptées par l'INTOSAI en la matière en 2016.*

1. Conditions préalables à la mission d'évaluation

Les conditions à réunir pour l'exercice de l'évaluation par la Cour sont d'ordre juridique, réglementaire et normatif, mais elles tiennent aussi aux moyens humains et à la programmation des enquêtes.

1.1. Socle normatif

L'évaluation des politiques publiques est l'une des activités de la Cour en vertu des textes législatifs et réglementaires la régissant.

*De ce fait, toutes les règles communes à l'ensemble des types de contrôle sont applicables à l'évaluation des politiques publiques. En matière de règles spécifiques, ce sont celles consacrées au contrôle de la qualité de la gestion qui s'appliquent, non pas parce que l'évaluation des politiques publiques est confondue avec ce type de contrôle, mais plutôt parce que l'ordonnance 95/20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes modifiée et complétée lui a consacré l'**article 72** dans le chapitre destiné à préciser le contrôle de la qualité de la gestion.*

Cet article donne un mandat à la Cour pour l'évaluation des politiques publiques :

« Art.72.- La Cour des comptes participe à l'évaluation, au plan économique et financier, de l'efficacité des actions, plans, programmes et mesures initiées par les pouvoirs publics en vue de la réalisation d'objectifs d'intérêt national et engagés directement ou indirectement par les institutions de l'État ou des organismes publics soumis à son contrôle ».

L'article annonce déjà la place de cette activité dans les missions dévolues de la Cour, lui donne sa dimension ainsi que son champ d'intervention.

En effet, il ne s'agit pas d'une mission dévolue d'une façon exclusive à la Cour, mais il s'agit d'une mission à laquelle elle participe aux côtés d'autres institutions publiques. Le mode de gestion de l'intervention publique à évaluer est défini de la façon la plus large possible : dès lors que les modes de gestion directe et indirecte sont prévus, la nature juridique du gestionnaire ne limite pas le champ de contrôle.

La nature du contrôle est également assez définie pour tracer suffisamment le cadre de celui-ci. Il s'agit tout d'abord d'une évaluation qui s'intéresse aux qualités d'une politique ou d'un programme du point de vue économique et financier, et du point de vue des résultats en rapport avec les objectifs fixés. Par voie de conséquence, tout ce qui a trait au contrôle de la régularité ou à la révision des états financiers ne peut être, dans le meilleur des cas, qu'accessoire aux travaux de contrôle.

*Par ailleurs, au vu de l'ordonnance 95/20 sus visée, l'évaluation des politiques publiques est une **attribution administrative** de la Cour. Elle obéit :*

- aux dispositions générales et aux règles communes applicables à tout type de contrôles,*
- aux normes professionnelles adoptées par la Cour en 2014,*
- aux règles spécifiques au domaine de l'évaluation, notamment les lignes directrices GOV 9400 de l'INTOSAI.*

Ces dispositions, rappelées en annexe 2 du présent guide, constituent la base du présent document destiné à guider le travail des évaluateurs de la Cour.

1.2. Ressources humaines et formation

La conduite d'une évaluation nécessite la disponibilité de ressources humaines ayant à la fois la compétence nécessaire sur les méthodes d'évaluation et la capacité de maîtriser le sujet évalué.

Le premier aspect nécessite une appropriation par la Cour. Pour ce faire, deux conditions doivent être réunies : le produit de formation et la formation des formateurs.

*Un **produit de formation** à l'évaluation des politiques publiques par la Cour doit être élaboré, de préférence par les référents des chambres. Il serait judicieux, dans ce cadre, de mobiliser les magistrats ayant participé aux séminaires sur ce thème.*

La matière à dispenser doit être standardisée et mise à la disposition de la structure de la Cour chargée de la formation (D.T.A.C), qui prendra le soin de la faire dispenser périodiquement de façon à assurer sa généralisation suffisante auprès des évaluateurs potentiels. La D.T.A.C choisira parmi les référents un nombre suffisant des plus qualifiés pour leur confier la mission de formation de leurs pairs. L'appel à des experts externes n'est pas à exclure dans ce cadre.

Quant au deuxième aspect visant la maîtrise de la chose évaluée, il appartient à la chambre concernée d'en définir les thèmes et les produits voulus en fonction de son besoin identifié.

Néanmoins, la D.T.A.C en collaboration avec les structures de contrôle doit constituer un réservoir d'écoles et de centres de formations intéressant les sujets en relation avec les évaluations des politiques publiques telles que les structures de formation des secteurs de la santé, de la sécurité sociale, des banques, des douanes, des impôts et autres. L'objectif est bien évidemment de faire bénéficier les évaluateurs de formation de courte durée nécessaires à la réalisation de leurs missions.

1.3. Place dans la programmation

Les missions d'évaluation sont inscrites dans les programmes annuels suivant la procédure en vigueur au niveau de la Cour. Toutefois, deux points-clés sont à retenir à ce sujet :

- le premier est la nécessité d'attribuer aux missions d'évaluation un budget-temps qui tient compte de la spécificité de ce type d'enquête ;
- le second doit être l'édition d'un objectif fixé par la Cour, qui déterminera la part de l'activité d'évaluation dans les travaux des chambres.

Dans le même ordre d'idées, la programmation inter-chambres sera souvent la méthode la plus adaptée à l'évaluation des politiques publiques, car celles-ci généralement sont transversales et parce que l'organisation administrative ne permet pas à toutes les politiques de l'Etat de se passer de l'implication des collectivités territoriales.

C'est ainsi que les actions inter-chambres, lancées en 2015 par la Cour et considérées par les travaux du jumelage comme bonne pratique sont à privilégier.

2. Principes spécifiques

2.1. Objet de l'évaluation

Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques ?

L'évaluation est une **appréciation des interventions en fonction de leurs résultats, de leurs impacts et des besoins qu'elles visent à satisfaire.**

L'évaluation a pour finalité d'établir une **vision partagée** d'une politique et d'apprécier son efficacité sur la base de critères pertinents et explicites, portant sur ses objectifs poursuivis, ses logiques d'intervention, ses moyens mis en œuvre et ses effets produits voulus ou non. L'appréciation recherchée porte sur la qualité de l'intervention, au regard de plusieurs critères : sa cohérence, son efficacité, son efficience, sa pertinence, ses impacts et la durabilité des effets. Ces notions sont précisées dans la fiche 5.6 du présent guide ainsi que dans le glossaire figurant en annexe 1.

L'évaluation a fait l'objet d'une définition dans le document GOV 9 400 de l'INTOSAI adopté en décembre 2016.

Ce qu'il faut entendre de l'évaluation ce n'est pas seulement constater si les objectifs ont été atteints, mais rechercher à identifier les impacts de la politique publique, c'est à dire l'ensemble des effets d'une politique (sur la société au sens large) et faire la part entre les effets imputables à l'action publique considérée (évaluée) et l'influence de facteurs exogènes (autres politiques ou interventions).

*L'évaluation ne vise pas à sanctionner les écarts ou à juger les personnes, mais à améliorer les politiques publiques. **L'évaluation n'est pas un contrôle** : elle ne s'apprécie pas sur des règles préétablies pour sanctionner les écarts ; elle construit des critères d'appréciation pertinents, et se fonde pour les apprécier sur une démarche de concertation avec les parties prenantes de la politique publique évaluée.*

L'évaluateur n'est ni contrôleur, ni juge, il s'attache aussi bien aux points forts qu'aux points faibles, sa préoccupation est avant tout centrée sur la recherche de voies concrètes de progrès.

La politique publique est étudiée dans ses différentes dimensions (économique, financière, sociale, environnementale, ...) et elle l'est aussi de façon transversale.

Les expertises disponibles sont sollicitées, la démarche est nécessairement partenariale - les principales parties prenantes à la politique examinée doivent être associées à l'évaluation -, et elle est également comparative, un regard sur l'étranger étant également de règle.

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Il existe une multitude de définitions de la notion de politique publique dont on peut rappeler quelques-unes.

- Les politiques publiques constituent des réponses officielles des autorités investies de pouvoirs publics légitimes (État, collectivités locales) à une situation problématique dans la société (problème de besoin de société).*
- Une politique publique est l'intervention de l'état pour résoudre un problème sociétal.*
- Une politique publique est un enchainement de décisions et d'activités intentionnellement cohérentes prises par différents acteurs publics dans le but de résoudre un problème collectif.*
- Une politique publique est ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire.*
- Une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale.*

- Une politique publique est un programme d'actions propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales dans un secteur de la société ou dans un espace donné.
- Une politique publique est faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps.
- Il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement social, culturel, ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle.

Quoi que ces définitions soient très diverses, elles tendent à mettre l'accent soit sur les acteurs investis de pouvoirs publics, soit sur les problèmes collectifs à résoudre, soit sur les actions étatiques apportées.

La politique publique désigne l'engagement des pouvoirs publics dans une logique d'action, celle-ci présentant une diversité de modalités (politique, programme, action) ainsi définies :

- **Politique** : ensemble complexe de programmes, d'actions, de procédures, de normes, et de régulations concourant à un même objectif général.
- **Programme** : ensemble d'actions (ou de projets) précisément définies dans leurs moyens et leurs objectifs et limitées dans le temps qui concourent à la réalisation de l'objectif général.
- **Action** : opération non divisible, clairement définie en termes d'objectifs, de moyens et de modalités de mise en œuvre.

L'évaluation et l'audit de performance : similitudes et différences

L'audit de **performance** (ou le contrôle de la qualité de la gestion) et l'évaluation présentent des similitudes quant aux démarches analytiques et aux méthodes de collecte de données, Néanmoins, les deux activités ne doivent pas être confondues. En effet, les aspects relatifs à la conception de la politique/programme, au processus de mise en œuvre et leurs résultats sont examinés par les deux disciplines sous l'angle :

- **Économie** : minimiser les coûts (relation objectifs/moyens)
- **Efficacité** : mesure le degré d'atteinte des objectifs fixés
- **Efficience** : maximiser le rapport entre les moyens et les résultats.

Cependant, l'évaluation apprécie l'intervention publique au-delà de ces « 3 E » de la performance, en fonction principalement de sa pertinence, de ses effets et de son impact et les besoins qu'elle vise à satisfaire.

Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de performance, l'analyse des résultats se fonde sur des indicateurs disponibles. Au contraire, l'évaluation est souvent conduite à choisir, voire construire, les indicateurs qui apparaissent les plus adaptés.¹

L'évaluation ne doit donc pas être considérée comme un prolongement du contrôle de la qualité de la gestion.

Elle se distingue également du contrôle et de l'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de la politique (programme/projet) et non à la simple vérification du respect de normes juridiques, administratives ou techniques.

2.2. Limites d'intervention de la Cour

Conformément à ses règles permanentes la Cour n'intervient pas dans l'élaboration d'une politique publique. Elle ne fait donc pas d'évaluation ex ante.

Elle peut intervenir après la clôture de l'action et s'intéresse à la performance atteinte après analyse approfondie des résultats, les effets et les impacts obtenus.

Lorsque l'évaluation est réalisée tout de suite après l'achèvement de l'intervention (à la fin de l'action), on parle d'évaluation finale. Elle est utilisée pour décider du renouvellement ou non de l'intervention ou pour définir les améliorations à y apporter.

Lorsqu'elle intervient plusieurs années après son achèvement on parle d'évaluation ex-post.

Elle peut également être réalisée pendant la mise en œuvre de l'intervention publique. Elle apporte un éclairage sur la performance obtenue et permet de suivre et de réorienter l'action. On parle alors d'évaluation in itinere.

Ces trois derniers types d'évaluation peuvent être réalisés par la Cour, qui n'a pas vocation à intervenir ex ante.

2.3. Absence de monopole de la Cour

Contrairement aux autres types de contrôle dont la Cour a pratiquement le monopole, notamment en ce qui concerne les missions juridictionnelles, l'évaluation des politiques publiques fait intervenir plusieurs acteurs.

Dans ce cadre, les centres de recherche relevant de l'enseignement supérieur ou non, l'inspection générale des finances sont impliqués pleinement dans les processus, tandis que les médias tentent parfois de s'y livrer.

*D'où les attentes des pouvoirs publics et les citoyens quant à une évaluation d'une politique publique élaborée par la Cour, sous réserve de **l'originalité et de la rigueur des méthodes** appliquées par celle-ci.*

Aussi, une attention particulière doit être portée aux méthodes à utiliser qui ne sont autres que la rigueur des preuves et la documentation des constats relevés. Les outils préconisés font l'objet du cinquième chapitre du présent guide.

2.4. Recueil des points de vue des parties prenantes

*L'évaluation doit être réalisée en considération de la **pluralité des points de vue des parties prenantes**, c'est-à-dire des partenaires, usagers, opérateurs et agents mettant en œuvre les actions, ainsi que les citoyens bénéficiaires et les élus locaux.*

Comme en phase de conception de la politique, et pour garantir la bonne conduite de l'évaluation, il faut identifier toutes les parties prenantes concernées et leur rôle de façon adaptée à chaque politique, et il n'existe pas de modèle-type. Il faut repérer tout d'abord les acteurs qui contribuent à cette intervention mais également les bénéficiaires et les tiers concernés.

*Les **acteurs directs** peuvent être les ministères, les services déconcentrés de l'Etat, les financeurs, les opérateurs, des organismes sociaux, des collectivités locales/territoriales, des organismes publics concernés par l'intervention.*

*Les **bénéficiaires** visés par l'intervention publique (population-cible) sont tous les destinataires directs (usagers, associations, citoyens) susceptibles d'exprimer leur perception notamment sur l'utilité qu'ils retirent de la politique publique ou l'efficacité perçue. Les impacts et surtout le lien entre une action publique donnée et ses impacts sont en revanche difficiles à percevoir par ceux-ci car ils sont souvent diffus et indirects.*

*Les **tiers concernés** sont ceux sur qui les effets directs et indirects, qu'ils soient positifs ou négatifs, de la politique publique s'exercent.*

Il est très important de prendre en compte les besoins, les attentes et les avis de la population bénéficiaire dans l'évaluation. Cette participation est indispensable pour l'analyse de la politique sous l'angle de la pertinence et de l'efficacité ainsi qu'aux travaux de hiérarchisation des objectifs, des priorités, et des résultats à atteindre.

2.5. Émission de jugements de valeur et recommandations

*La finalité de l'évaluation est la proposition d'un **jugement de valeur**, c'est-à-dire d'une opinion fondée et argumentée sur des constats et éléments prouvés, dont découlent des **conclusions**.*

*Par ailleurs, elle doit produire, sur la base de ces conclusions, des **recommandations** destinées à l'amélioration de la politique publique évaluée si celle-ci doit être poursuivie.*

3. Procédures de l'évaluation

3.1. Règles communes

L'auditeur veillera particulièrement aux principes suivants :

- *conduire l'évaluation de façon impartiale et indépendante tant pour l'élaboration des analyses que pour celle des recommandations ;*
- *s'entourer des compétences spécifiques et multidisciplinaire nécessaires à la conduite de l'évaluation, la formulation des questions, le recueil d'informations, l'analyse et la formulation des recommandations ;*
- *expliquer clairement en phase initiale la démarche aux parties prenantes de l'action publique évaluée : affichage des objectifs, calendrier, méthodologie, déroulement ; l'évaluation doit être transparente et objective ;*
- *donner à l'évaluation une dimension rétrospective en tirant les leçons de l'expérience, et prospective en formulant des recommandations utiles pour améliorer l'action.*

La mise en œuvre de l'évaluation doit obéir aux normes d'application du contrôle et d'élaboration des rapports d'une manière suffisante et efficace dans le respect par l'évaluateur des principes d'indépendance, de compétence, de diligence et de communication. Ces principes doivent être observés de façon complémentaire, interdépendante et indissociable.

Impartialité

Les enquêtes de la Cour doivent être effectuées de façon impartiale. Les travaux des membres doivent être conduits de façon à prévenir les risques d'immixtion, d'influence politique ou d'intérêts personnels.

Objectivité

Les normes professionnelles de contrôle visent à permettre à la Cour et à ses membres de porter leur jugement sur les actes de gestion et de formuler leur appréciation sur les états financiers et comptables des organismes contrôlés de façon objective.

Documentation

Il est dans l'obligation de l'auditeur de réunir les informations probantes sur lesquelles doit reposer le choix, à la fois, de l'étendue du contrôle et ses centres d'intérêt particuliers, ainsi que sur la nature des tests et des procédures de contrôle à appliquer et des preuves matérielles à réunir pour étayer le jugement ou l'appréciation formulée.

Conflits d'intérêts

Le magistrat évaluateur ne doit pas être en situation de conflit d'intérêts à l'occasion de l'exécution de sa mission d'enquête. Il doit, à ce titre, s'astreindre de n'avoir aucun intérêt direct ou indirect avec les intervenants ou organismes contrôlés ou avec toute personne ayant un intérêt dans l'opération de contrôle. Dans le cas où cette situation se présente, il doit tenir informé son responsable hiérarchique et se récuser.

Perfectionnement des techniques de contrôle et contrôle qualité

La validité des résultats de contrôle dépend des techniques utilisées. Ces dernières doivent être régulièrement mises à jour pour améliorer la qualité des travaux réalisés.

L'objectif est l'instauration au sein de la Cour d'un système de contrôle qualité lui permettant de produire des travaux de contrôle empreints de professionnalisme, et ce, conformément aux normes de la Cour.

Les présidents de section et de chambre dirigent les travaux et veillent au respect des textes et des délais ainsi qu'à la bonne application des normes professionnelles.

Indépendance

L'indépendance de la Cour et de l'auditeur est essentielle dans la conduite de travaux d'audit. Elle leur permet de les mener d'une manière objective et impartiale en vue d'obtenir des résultats de contrôle crédibles.

Cette indépendance doit être assurée vis-à-vis du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, de l'entité contrôlée et de toute personne ayant un intérêt dans l'opération de contrôle. À ce titre, la compétence du magistrat est un élément déterminant permettant d'élever son degré d'indépendance.

Cette indépendance est également consacrée à travers l'élaboration du programme annuel de contrôle de la Cour, la protection des membres de la Cour contre toute forme de pression, intervention, ou manœuvre de nature à nuire à l'accomplissement de leur mission, le respect par les magistrats de la Cour de l'obligation de réserve garantissant leur indépendance et leur impartialité et l'interdiction d'exercer des mandats électifs au sein de l'institution législative ou des assemblées territoriales ou d'adhérer aux associations politiques ou d'exercer tout autre fonction rémunérée ou activité lucrative ou posséder des intérêts qui peuvent porter atteinte à l'indépendance de la Cour.

Compétence et jugement professionnel

La Cour doit :

- *posséder l'ensemble des qualifications et compétences requises et l'expérience nécessaire par le recrutement d'auditeurs qualifiés, dont la formation et l'expérience sont à la hauteur de l'importance des missions qui lui sont assignées ;*
- *mettre en place des procédures, des guides méthodologiques et des programmes de vérification affinés ;*
- *se doter des méthodes modernes à travers l'application des technologies de l'information dans le domaine du contrôle ;*
- *mener sa mission avec conscience professionnelle.*

À cet effet, l'auditeur doit conserver un esprit critique et veiller à l'application des normes du manuel de contrôle à toutes les étapes de la mission et doit choisir les procédures et les méthodes qui, selon son jugement professionnel, lui permettent d'obtenir des preuves suffisantes et pertinentes pour étayer raisonnablement ses appréciations et conclusions.

Diligence

Les diligences effectuées par l'auditeur de la Cour pour se forger une opinion déterminante dans une large mesure sur la qualité de son travail. C'est pourquoi il est nécessaire d'indiquer dans le rapport de contrôle les diligences effectuées qui ont permis de formuler l'opinion.

Pour aboutir à un rapport de contrôle crédible, l'auditeur doit :

- *effectuer les vérifications minimales selon les normes professionnelles décrites dans le manuel des normes de contrôle de la Cour ;*
- *recueillir les informations pertinentes sur la gestion de l'organisme contrôlé et rassembler les preuves probantes, sous forme de dossier documentaire, pour étayer ses opinions ;*
- *exécuter avec soin le programme de vérification tout en étant très attentif aux faiblesses du contrôle interne, aux insuffisances de la gestion et à l'enregistrement comptable des transactions qui pourraient donner lieu à un faisceau d'indices concordant de fraudes, de malversations ou de gaspillage.*

Communication

L'auditeur doit décliner à l'organisme contrôlé l'objet de sa mission dès son démarrage en précisant, notamment, son étendue et les objectifs qui lui sont assignés. L'auditeur doit, lors de la mission de contrôle, porter à la connaissance des responsables de l'entité les anomalies et écarts relevés en vue de susciter leurs réponses sur place et recueillir les informations complémentaires et éventuellement des pièces justificatives.

Contradiction

Les textes de la Cour instituent la procédure contradictoire comme principe fondamental des suites à donner aux résultats et rapports de contrôle au plan administratif et juridictionnel. À cet effet, le rapport définitif d'enquête doit être communiqué aux responsables de l'entité pour y apporter leurs réponses et joindre les pièces justificatives correspondantes. Cette contradiction s'effectue ainsi auprès des interlocuteurs habituels de la Cour, responsables de la conception et de la mise en œuvre de la politique publique. Elle ne s'applique pas dans les mêmes termes pour les autres parties prenantes de la politique publique évaluée.

Cas d'une politique transversale impliquant plus d'une chambre

Dans le cas d'une mission d'évaluation d'une politique publique qui impliquerait plus d'une chambre, il est fait recours aux directives de la Cour afférentes à la mise en œuvre de la nouvelle démarche orientée vers la « sectorialité », en matière de contrôle thématique, entreprise par la Cour ces deux dernières années et de bénéficier des bonnes pratiques enregistrées en la matière.

Par ailleurs, il est indispensable de mettre en œuvre des dispositions du décret présidentiel n°95-377 du 20 novembre 1995 fixant le règlement intérieur de la Cour des comptes, notamment, son article n°36 dont la teneur est « lorsqu'un contrôle relève du domaine d'intervention de deux ou plusieurs chambres, le président de la Cour peut constituer par ordonnance un groupe de magistrats appartenant aux chambres concernées et en désigne le rapporteur. Celui-ci dirige les travaux du groupe. Le rapport établi à l'issue de la mission est soumis à une formation inter-chambres constituée, à cet effet, par ordonnance du président de la Cour des comptes ».

Cette formation présidée par le président de l'une des chambres concernées comprend deux magistrats de chacune de ces chambres.

Cette formation dispose des mêmes prérogatives que celles des formations délibérantes des chambres prévues à l'article 30 de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 susvisée.

3.2. Règles particulières

Au même titre que les règles communes, certaines règles particulières gouvernent la mise en œuvre de l'évaluation. À ce stade, il est utile de mettre en évidence la nécessité de ces marqueurs de l'évaluation que sont la note de faisabilité, le comité d'accompagnement et le réseau des correspondants.

La note de faisabilité

Une évaluation ne peut pas être engagée sans une phase préalable d'analyse de la faisabilité, dont l'importance justifie l'inscription au programme annuel.

Le travail d'analyse de faisabilité est sanctionné par la note de faisabilité qui sera présentée à la chambre qui délibère sur le principe de sa réalisation et propose au CPR l'inscription de l'enquête d'évaluation au programme annuel de la Cour.

La conclusion d'une note de faisabilité peut conduire à renoncer à la réalisation de l'évaluation d'une politique publique.

Son mode d'élaboration et son contenu sont présentés dans la fiche 5.1 du présent guide.

Le comité d'accompagnement

Il s'agit d'un comité ad hoc à caractère consultatif composé de l'équipe d'évaluation désignée par le président de chambre, le président de chambre ou le président de section et de représentants des parties prenantes de la politique publique évaluée et/ou d'experts identifiés dans le cadre de la mission de faisabilité.

Il sert de cadre de recueil d'informations, de conseil méthodologique et de fond, d'échanges d'idées, de suivi des travaux, voire de concertation au service de la mission d'évaluation et de la qualité des recommandations qui en découlent. Son travail doit s'étaler sur toute la période de l'exécution de la mission d'évaluation pendant laquelle, il s'assure que les travaux sont suivis par les parties prenantes, discute des progrès des travaux, prend part à l'examen des résultats préliminaires et définitifs et aplanit toutes les difficultés éventuelles qui surgiraient et seraient de manière à gêner le bon déroulement de la mission.

Ce comité doit se réunir de manière physique à plusieurs reprises durant la mission, généralement au moins à trois reprises : après la phase de cadrage, pour discuter ensuite des résultats préliminaires, puis du rapport final et des recommandations.

Le rôle détaillé de ce comité est présenté dans la fiche 5.8 du présent guide.

*Dans tous les cas, cette instance doit rester **consultative** et ne doit en aucun cas prendre de décisions relatives à la méthodologie ou aux conclusions de l'évaluation, ou toute décision de nature à remettre en cause le principe de l'indépendance attribué à l'institution.*

La mise en place, les travaux ainsi que le fonctionnement du comité d'accompagnement revêtent un caractère officiel et formalisé. Il doit s'inscrire dans le cadre de la mise en application de l'article 75 de l'ordonnance 95/20 sus citée ainsi que l'article 58 de la même ordonnance.

Ces deux textes autorisent la Cour à organiser des débats auxquels participent les responsables et dirigeants des organismes contrôlés et, après accord de l'autorité hiérarchique dont ils relèvent, faire participer à ses travaux des agents qualifiés du secteur public.

En fonction du thème de l'évaluation, la Cour peut également solliciter des spécialistes ayant des fonctions libérales ou des consultants, ou désigner des experts susceptibles de l'éclairer ou de l'assister dans ses travaux.

Le comité est présidé par un magistrat confirmé de la Cour, responsable des travaux d'évaluation.

Le réseau des correspondants

L'échange et le partage d'expériences est indispensable pour assurer l'amélioration de la qualité des travaux ainsi que l'homogénéisation des pratiques. Pour ce faire, un cadre de concertation, de retour d'expérience et de proposition est indispensable.

Le moyen le plus approprié pour jouer ce rôle serait un comité interne composé des référents évaluation de chaque chambre. Ce comité verra fixer ses missions et les modalités de son fonctionnement par une décision du président de la Cour.

L'activité de chaque chambre en matière d'évaluation sera rapportée par son référent et discutée avec ses pairs au sein du comité périodiquement.

Il serait judicieux que les travaux du comité soient consignés dans des procès-verbaux et sanctionnés par des propositions d'amélioration à faire valider par les organes habilités de la Cour.

4. Déroulement de l'évaluation

4.1. Sélection de la politique évaluée

Les thèmes d'évaluation sont présélectionnés dans le cadre de la programmation pluriannuelle sur la base de critères à déterminer en fonction de l'utilité et de l'importance des politiques publiques¹. Le choix est arrêté lors de la programmation annuelle, à partir des conclusions de la note de faisabilité détaillée qui aura été établie auparavant pour chaque projet d'évaluation proposé.

La première phase de toute évaluation consiste en l'élaboration d'une proposition d'évaluation qui a pour objectif de déterminer si un thème (politique, programme...) évoqué par un magistrat (ou vérificateur) de la Cour est susceptible de faire l'objet d'une évaluation.

Cette sélection peut être accompagnée de la programmation de la note de faisabilité notamment en programmation pluriannuelle.

¹ Le cadre de conception d'une politique publique est présenté en annexe 4 du présent guide.

4.2. *Élaboration de la note de faisabilité*

Toute politique publique ne justifie pas une évaluation, et il convient donc de s'interroger systématiquement et de manière approfondie dans la note de faisabilité sur l'utilité de recourir à une évaluation, sur la formulation du questionnement évaluatif et sur la possibilité de réunir les données nécessaires pour y apporter une réponse.

Sa valeur ajoutée peut n'être pas avérée, compte tenu des données disponibles sur les objectifs poursuivis, sur les impacts constatés et sur les moyens mis en œuvre. Il y a lieu de préciser que l'évaluation porte sur une intervention publique (politique, programme, projet) et non pas sur une organisation.

*L'élaboration de la note faisabilité débute dès que la proposition d'évaluation a été acceptée par la chambre et constitue la phase préparatoire de l'évaluation
La note de faisabilité fait l'objet de la fiche particulière 5.1 du présent guide.*

4.3. *Délibéré sur la note de faisabilité*

La note de faisabilité doit faire l'objet d'un examen et être adoptée par une formation de délibéré de la chambre concernée (ou de la Cour pour les évaluations inter-chambres ou transversales).

La délibération commande l'inscription ou non de l'évaluation dans la programmation, et dans l'affirmative le cadrage du champ à couvrir et les questions évaluatives à traiter.

4.4. *Création du comité d'accompagnement*

Le comité d'accompagnement (comité de pilotage de l'évaluation) a pour rôle principal de faciliter la conduite de l'évaluation, notamment en permettant une bonne information des différents intervenants.

Il donne son avis sur la note de faisabilité, valide le plan d'évaluation et le guide d'évaluation concernant le thème choisi, il participe également à la formulation des questions évaluatives et donne un avis consultatif sur la méthode envisagée pour le recueil des données. Il accompagne les travaux d'évaluation et la formulation des conclusions et des recommandations et participe également à l'appréciation de la qualité de l'évaluation.

Présidé par le président de la chambre ou le président de section le comité peut associer des experts du domaine de la politique évaluée. Il n'est pas une formation de délibération.

Le projet de rapport d'évaluation est examiné et adopté par une formation de la chambre.

4.5. Constitution de l'équipe d'évaluation

L'équipe de rapporteurs chargée de réaliser l'évaluation doit disposer de connaissances dans le domaine relatif au thème à évaluer et avoir été formée aux méthodes spécifiques à l'évaluation. Si nécessaire, elle peut également bénéficier de formations spécifiques en rapport avec ce thème. Un guide spécifique peut être établi à partir du présent guide pour orienter et encadrer les travaux d'évaluation.

L'équipe d'évaluation peut, le cas échéant, s'attacher le concours d'un ou plusieurs experts extérieurs.

Le choix d'un rapporteur coordonnateur destiné à piloter et encadrer les travaux de l'équipe d'évaluation est une condition de la réussite du projet.

4.6. Élaboration du plan d'évaluation

Le plan d'évaluation est établi lors de la préparation de l'évaluation afin de délimiter le champ prévisionnel des travaux et peut être modifié en cours d'évaluation si des éléments significatifs le justifient. Les modifications apportées au plan d'évaluation sont motivées et formalisées dans le dossier à l'appui du rapport d'évaluation.

Le programme d'évaluation est élaboré une fois la note de faisabilité examinée par la formation délibérante, et approuvé par le président de la chambre

Le contenu du plan d'évaluation est décrit par la fiche 5.2 du présent guide.

4.7. Notification de l'évaluation

Les principaux acteurs concernés par l'évaluation sont informés de l'engagement des travaux d'évaluation et de leurs modalités par une lettre de notification signée par le président de la chambre (Cf. documents-types présentés en annexe 3 de ce guide).

La lettre de notification comporte les indications suivantes :

- *le fondement juridique de la compétence de la Cour ;*
- *l'objet et le périmètre de l'évaluation ;*
- *la période couverte par l'évaluation ;*
- *l'identité des membres de l'équipe de rapporteurs chargés de l'évaluation.*

La lettre mentionne également, le cas échéant, le droit d'accès de l'équipe aux informations et documents utiles aux travaux.

4.8. Entretiens d'ouverture

Il convient de procéder au début des travaux d'évaluation à des entretiens avec les destinataires des lettres de notification.

Ils ont pour objectif d'expliquer la problématique de l'évaluation, la méthodologie envisagée et les délais, les modalités d'association des parties prenantes. Ils permettent de recueillir la perception de la politique évaluée par les acteurs.

4.9. Conduite de l'instruction

L'instruction consiste à mettre en œuvre les techniques et les instruments prévus par le programme d'évaluation, en respectant le calendrier prévu. Si nécessaire, les rapporteurs peuvent proposer à leurs superviseurs les modifications du programme qui s'imposent.

Globalement les travaux d'évaluation consistent à collecter des données et à les analyser afin d'obtenir les éléments probants destinés à fonder les constatations, les conclusions et les recommandations du rapport. Ils associent, dans la mesure du possible, les principales parties prenantes.

Différentes techniques de collecte sont utilisées au cours d'une évaluation afin de rassembler des données quantitatives et qualitatives émanant de sources diverses. Il s'agit notamment d'analyse documentaire et de consultation de base de données, de questionnaires, d'entretiens, de sondages, de focus groups, d'observations directes de type ethnographique, de parangonnages (benchmarking) sectoriels ou internationaux, de confirmations externes et de comparaisons sectorielles ou internationales. Ces méthodes font l'objet des fiches 5.9 Méthodes d'analyse quantitatives et 5.10. Méthodes d'analyse qualitatives du chapitre 5 du présent guide.

L'équipe de rapporteurs chargés de l'évaluation n'est pas tenue de recourir de façon exhaustive à ces méthodes. Elle choisit et documente les méthodes de collecte en fonction des caractéristiques de la politique évaluée et du questionnement ressortant du plan de l'évaluation. L'extrapolation des résultats obtenus est conditionnée par le choix de la méthode et l'échantillon retenu.

Une liste récapitulative (check-list) des **questions élémentaires** que les rapporteurs doivent se poser figure en annexe 5 du présent guide.

4.10 . Formulation du rapport

Les travaux d'évaluation conduisent à la formulation de constats, de conclusions (les jugements évaluatifs) et de recommandations.

Autant que possible, le rapport d'évaluation énonce séparément les **constats**, qui découlent uniquement des faits et analyses, et les conclusions, qui comportent un jugement de valeur.

Les conclusions doivent être hiérarchisées et étayées par des constats et des analyses solides (logique : constat -> conclusion). Une conclusion peut se fonder sur plusieurs constats.

Les **conclusions** apportent des réponses claires aux questions évaluatives posées au début de l'évaluation. Elles portent sur les mérites de l'intervention évaluée, pas sur les personnes qui la mettent en œuvre ou en bénéficient.

Une conclusion se base sur un référentiel de jugement qui inclut un critère de jugement et un indicateur cible ; dans l'idéal, cette conclusion applique ce référentiel aux constats de l'évaluation.

Une conclusion peut répondre à plusieurs questions et plusieurs conclusions peuvent répondre à une seule question. Elle traduit le ou les problèmes identifiés, les écarts observés par rapport aux objectifs visés et leurs causes, les faiblesses et/ou les forces, les risques, les défaillances repérées par l'évaluation, et leurs conséquences sur la politique ou le programme.

Les **recommandations** dérivent des conclusions, elles visent à améliorer ou réformer l'intervention évaluée ou à tirer les leçons et préparer la conception d'une nouvelle intervention. Elles sont proposées par les chargés d'évaluation, et présentées pour avis au comité d'accompagnement, si possible, avant la présentation du rapport devant la chambre ou la formation de la Cour, afin d'éclairer sa délibération. Cet avis fait l'objet d'une synthèse au moment de la présentation du rapport à la chambre.

Les recommandations doivent être d'un nombre raisonnable (inférieur à 20), hiérarchisées, utiles, réalistes et réalisables. Une évaluation ne contient cependant pas toujours de recommandations.

Contenu d'un rapport d'évaluation

- un **sommaire** ;
- une **liste des sigles et acronymes** utilisés ;
- une **synthèse** (résumé exécutif) du rapport, de trois à cinq pages destinée aux décideurs : il présente une vue d'ensemble du rapport qui fait ressortir brièvement les objectifs de l'évaluation, les questions évaluatives, la méthodologie utilisée, les principales conclusions et recommandations formulées ;
- la **méthodologie** utilisée : méthodes employées pour la collecte et le traitement des informations, critères d'analyse, sources d'information, chronogramme, visites, ... ;
- une **présentation de la politique publique** évaluée : contexte de l'intervention, données de référence sur les conditions qui prévalaient avant sa mise en œuvre, cadre juridique et méthodologique de la politique (problèmes abordés, objectifs poursuivis, moyens prévisionnels et effectivement mobilisés, réalisations, résultats, et effets constatés, couverture géographique, groupes ou population cibles, options stratégiques retenues) ;

- *les constats de la Cour, au regard des critères retenus (pertinence, efficacité,). L'analyse doit permettre de présenter clairement les constatations ;*
- *les conclusions de la Cour ;*
- *les recommandations de la Cour ;*
- *des annexes : note de faisabilité, référentiel d'évaluation, plan d'évaluation, lettres de notification, méthodologie détaillée de l'évaluation, liste des personnes interviewées, PV d'audition le cas échéant, documentation consultée, bases de données exploitées, questionnaires, réponses aux questionnaires, guides, compte-rendu, textes de référence, PV de visite, ...*

Le dossier à l'appui du rapport comprend les éléments pertinents pour étayer les constatations et les conclusions du rapporteur. Ce dossier est structuré en fonction des constatations.

Le dossier est examiné par le président de section ou le président de la chambre avant d'être présenté à une formation délibérante.

4.11 . Entretien de clôture

A la fin de l'enquête et de l'évaluation, il convient de procéder à un entretien avec les acteurs concernés afin de consolider les constatations et les conclusions à formuler ainsi que la tendance des recommandations et de recueillir leurs points de vue ou réactions.

4.12 . Gestion de la contradiction

Une fois le rapport adopté, il est notifié en totalité ou sous forme d'extraits aux acteurs concernés pour susciter leurs réponses – qu'il s'agisse de marquer leur accord ou de contredire tout ou partie du rapport. Sur la base des réponses, il est établi un rapport définitif.

4.13 . Supervision et contrôle qualité

L'appréciation de la qualité de l'évaluation doit être effectuée tout au long de l'évaluation sur la base de critères préétablis.

Les critères de qualité doivent porter au minimum sur la pertinence du champ d'application, le caractère approprié des méthodes employées, la fiabilité des données, la solidité de l'analyse, la crédibilité des résultats, le caractère judicieux des conclusions, la pertinence et l'applicabilité des recommandations.

5. Instruments et méthodes

*La mobilisation des instruments et méthodes par les rapporteurs est facilitée par l'exploitation de **fiches pratiques** présentées ci-après. Celles-ci sont actualisables en fonction des expériences des rapporteurs.*

*La plupart de ces instruments forment le **référentiel d'évaluation**, qui permet aux superviseurs, à la chambre et aux responsables du contrôle-qualité de la Cour de s'assurer que les garanties méthodologiques de l'évaluation ont bien été respectées. Il est en particulier essentiel qu'aux questions évaluatives soient associés des critères de jugement et des indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs qui permettront d'y répondre.*

Aucune technique ne permettant de répondre exclusivement à une question évaluative, question par nature complexe, l'évaluateur est appelé à mobiliser une combinaison d'outils pour tenter de répondre de manière objective à chaque question posée.

Fiche n° 5.1 : Note de faisabilité

La réalisation d'une note de faisabilité est une spécificité de l'évaluation par rapport aux autres métiers de la Cour.

Elle est la première étape obligatoire de tout exercice d'évaluation. Elle précède la réalisation proprement dite de l'évaluation. Il est en particulier capital d'examiner au préalable si l'identification, la mesure et la qualification des effets de la politique publique seront possibles ou, au moins, abordables, car ces éléments conditionnent la possibilité d'une appréciation de la pertinence de cette politique.

La note de faisabilité doit ainsi permettre de :

- *définir les objectifs, les enjeux et le champ de l'évaluation ;*
- *déterminer un questionnement évaluatif ;*
- *apprécier les difficultés et proposer des solutions pour les surmonter (compétences requises des rapporteurs, intervention d'experts...) ;*
- *établir la méthodologie de l'évaluation ;*
- *identifier les sources documentaires et les données existantes et manquantes nécessaires à l'évaluation ;*
- *retracer la chaîne des objectifs (logigramme ou diagramme logique d'impact²) de l'action publique qui sera évaluée ;*
- *cerner les parties prenantes de la politique publique évaluée et déterminer leur degré de consultation/implication dans l'évaluation ;*
- *planifier les différentes étapes de l'évaluation ;*
- *estimer les moyens nécessaires pour la mener à bien (jours de travail...).*

Ainsi, la note de faisabilité doit permettre de juger de l'évaluabilité 1 de la politique publique. Elle ne doit pas hésiter à indiquer que la politique ne peut être réellement évaluée pour des raisons telles que :

- *l'absence claire de capacité à en mesurer et apprécier les effets ;*
- *l'absence de volonté d'implication des parties prenantes ;*
- *l'existence d'une évaluation récente ou en cours de cette politique ;*

² Ces instruments sont présentés dans la fiche 5.4 du présent guide.

- la pertinence du recours à des méthodes classiques de contrôle ou d'audit ;
- l'incapacité de la Cour à conduire l'évaluation dans des délais raisonnables.

Ces difficultés peuvent conduire à renoncer à la réalisation de l'évaluation ou à modifier son périmètre pour rendre la politique susceptible d'être évaluée, ou encore à privilégier une autre méthode.

Si l'évaluation résulte d'une commande externe, la note de faisabilité doit veiller à bien retracer les intentions des commanditaires, de préférence en s'appuyant sur une saisine écrite de la Cour.

La note de faisabilité n'est pas notifiée si son contenu n'appelle pas de contradiction. Elle peut l'être si cela facilite le recueil des éléments indispensables à l'établissement d'un bilan sommaire de la politique publique concernée ou si elle est nécessaire à la conduite des entretiens préliminaires avec certaines des parties prenantes.

Pour satisfaire ces exigences, le plan indicatif suivant peut être recommandé.

Plan indicatif d'une note de faisabilité

INTRODUCTION

L'introduction permet de cerner la politique publique considérée en restituant l'histoire de son apparition, les principales étapes de son évolution s'il y a lieu, et les principales grandeurs physiques et financières qui caractérisent sa mise en œuvre. Elle expose les raisons initiales de présélection de la politique publique par la Cour.

1. UNE POLITIQUE ÉVALUABLE ?

- 1.1. Identification et hiérarchisation des objectifs, explicites ou implicites de la politique publique (chaînes d'objectifs opérationnels, spécifiques, stratégiques : arbres d'objectifs)***
- 1.2. Caractère mesurable et qualifiable des effets directs et des impacts***
- 1.3. Inventaire des instruments et des acteurs de la politique publique (sociogramme)***
- 1.4. La question de l'ancienneté de la politique publique***
- 1.5. Vérification des enjeux***

2. PROPOSITIONS DE QUESTIONS ÉVALUATIVES

- 2.1. *Diagramme logique d'impact et/ou logigramme*
- 2.2. *Discussion sur le champ évalué, resserrement éventuel*
- 2.3. *Formulation des questions évaluatives*

3. PROPOSITIONS D'ANALYSE QUANTITATIVE

- 3.1. *Identification des indicateurs-clés et des méthodes pour les renseigner, des ressources documentaires, des bases de données et de leurs conditions d'accès*
- 3.2. *Unités d'observation : échantillonnage, territoires types*

4. PROPOSITIONS D'ANALYSE QUALITATIVE (à sélectionner)

- 4.1 *Entretiens semi-dirigés*
- 4.2 *Ateliers d'acteurs*
- 4.3 *Enquêtes et sondages*
- 4.4 *Parangonnage international*

5. ORGANISATION DES TRAVAUX

- 5.1 *Comité d'accompagnement*
- 5.2 *Association des chambres concernées*
- 5.3 *Formation délibérante*
- 5.4 *Calendrier*
- 5.5 *Moyens de l'enquête*

6. OPPORTUNITÉS ET LIMITES DE L'ÉVALUATION VISÉE

La note de faisabilité est présentée devant la chambre puis au CPR, qui, s'il approuve le passage à la phase de réalisation, prévoit l'inscription de l'enquête d'évaluation au programme annuel de la Cour.

*La conclusion naturelle de la note de faisabilité délibérée est l'établissement d'un **plan (ou programme) d'évaluation** qui guidera les rapporteurs dans la phase de réalisation de l'évaluation.*

Fiche n°5.2 : Plan d'évaluation

Le programme d'évaluation est proposé par le responsable de l'équipe d'évaluation et adopté par la formation constituée pour la réalisation de la mission d'évaluation.

Ce document intervient conséquemment à la présentation de la note de faisabilité ayant abouti à l'adoption de la mission. Ce document est destiné à servir de guide mis à la disposition des membres de l'équipe de rapporteurs désignés pour la mission d'évaluation.

Il servira, également, de support pour le suivi assuré par les différents superviseurs à différents niveaux et par voie de conséquence, il permettra d'unifier les travaux de contrôle et d'en faciliter la consolidation et la synthèse des résultats.

Il décline et détaille les questions évaluatives auxquelles sont rattachés les critères et les outils d'évaluations jugés appropriés pour y répondre, et ce dans le cadre des délais fixés et des intervenants identifiés dans le sociogramme³ tracé dans la note de faisabilité.

Ce document comprend des fiches-questions au nombre des questions évaluatives. Chacune de ces fiches retrace les sous-questions évaluatives, et pour chaque sous-question les critères et indicateurs qui s'y rattachent et les outils à utiliser pour y répondre.

CONTENU DU PLAN D'ÉVALUATION

Le plan d'évaluation rappelle les éléments suivants :

- *les **objectifs de l'évaluation** ;*
- *le **questionnement évaluatif** (les principales questions auxquelles l'évaluation doit répondre) Il s'agit d'identifier les questions évaluatives, éventuellement déclinées en sous-questions ;*
- *le périmètre, l'étendue, le champ à couvrir, le contexte, la nature (évaluation récapitulative ou formative, évaluation ex post ou finale, lieux, périodes) ;*
- *la méthodologie de collecte et d'analyse des données ;*
- *la durée prévisionnelle et le calendrier de réalisation de l'évaluation ;*
- *la composition de l'équipe de rapporteurs chargés de l'évaluation.*

³ Cet instrument est présenté dans la fiche 5.6 du présent guide.

Fiche n° 5.3 : Arbre d'objectifs

L'analyse des objectifs de la politique publique va permettre de :

- ✓ *recomposer la « chaîne des objectifs » à partir des différents niveaux d'objectifs de la politique publique (opérationnels, spécifiques, stratégiques) ;*
- ✓ *hiérarchiser les différents objectifs entre eux ;*
- ✓ *déterminer si l'évaluation peut réalistement porter sur l'analyse de l'atteinte de l'ensemble des objectifs de la politique publique et de leur pertinence, ou si le champ de l'évaluation doit se concentrer sur un nombre limité de ces objectifs.*

Le repérage des objectifs s'effectue sur la base des documents publics (textes législatifs et réglementaires, programmes budgétaires, rapports de gestion, compte-rendu, mais aussi discours officiels et communication institutionnelle ...). Il appartient au rapporteur de mettre en évidence (notamment grâce aux entretiens), parallèlement à ces objectifs explicites, d'éventuels objectifs implicites de la politique publique (par exemple le soutien de la construction et l'emploi dans le bâtiment dans la politique du logement social).

Ces différents objectifs et leur articulation sont souvent représentés par un « arbre d'objectifs », qui permet de visualiser la stratégie des acteurs publics et d'en partager la compréhension avec les parties prenantes de la politique publique. Ce document peut donc être un outil d'échange entre les acteurs d'une politique publique pour parvenir à une vision partagée des objectifs poursuivis dans le passé et en construire de nouveaux par exemple. Les objectifs stratégiques de la politique, les plus englobant, sont placés en haut de l'arbre d'objectifs et les objectifs opérationnels, les plus précis et concrets, en bas de l'arbre.

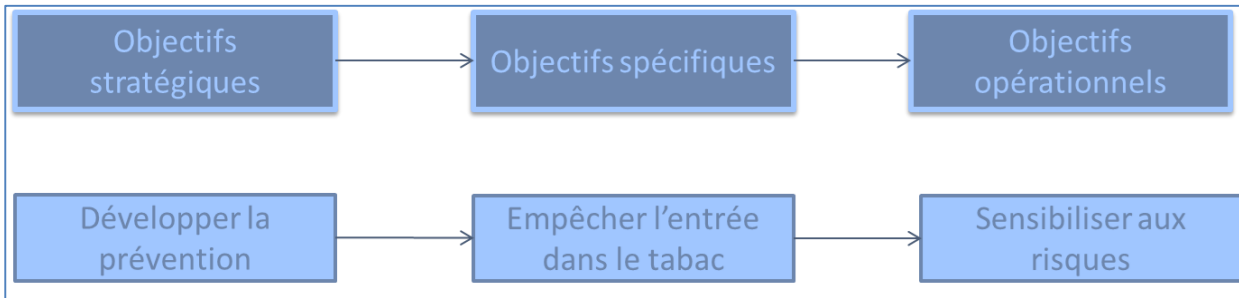
Les arbres d'objectifs peuvent être plus ou moins élaborés selon la complexité et le champ de la politique publique. Ils permettent ainsi d'appréhender l'évaluabilité de la politique publique dans son entièreté. Un trop grand nombre d'objectifs identifiés rendra l'évaluation trop difficile à réaliser en termes de moyens humains et financiers et d'analyse.

Il est conseillé de veiller à bien identifier l'ensemble des objectifs afin de faciliter l'analyse des effets attendus de la politique publique et les liens de causalité qui les unissent.

L'objectif de l'évaluation sera d'apprécier si ces liens de causalité se sont bien réalisés tel que l'avaient prévu les décideurs publics en amont de la mise en œuvre de la politique, et, le cas échéant, pourquoi ces liens de causalité n'ont pas pu être effectifs. Un manque de réflexion sur cet aspect pourrait entraîner une compréhension imparfaite des enjeux de la politique publique.

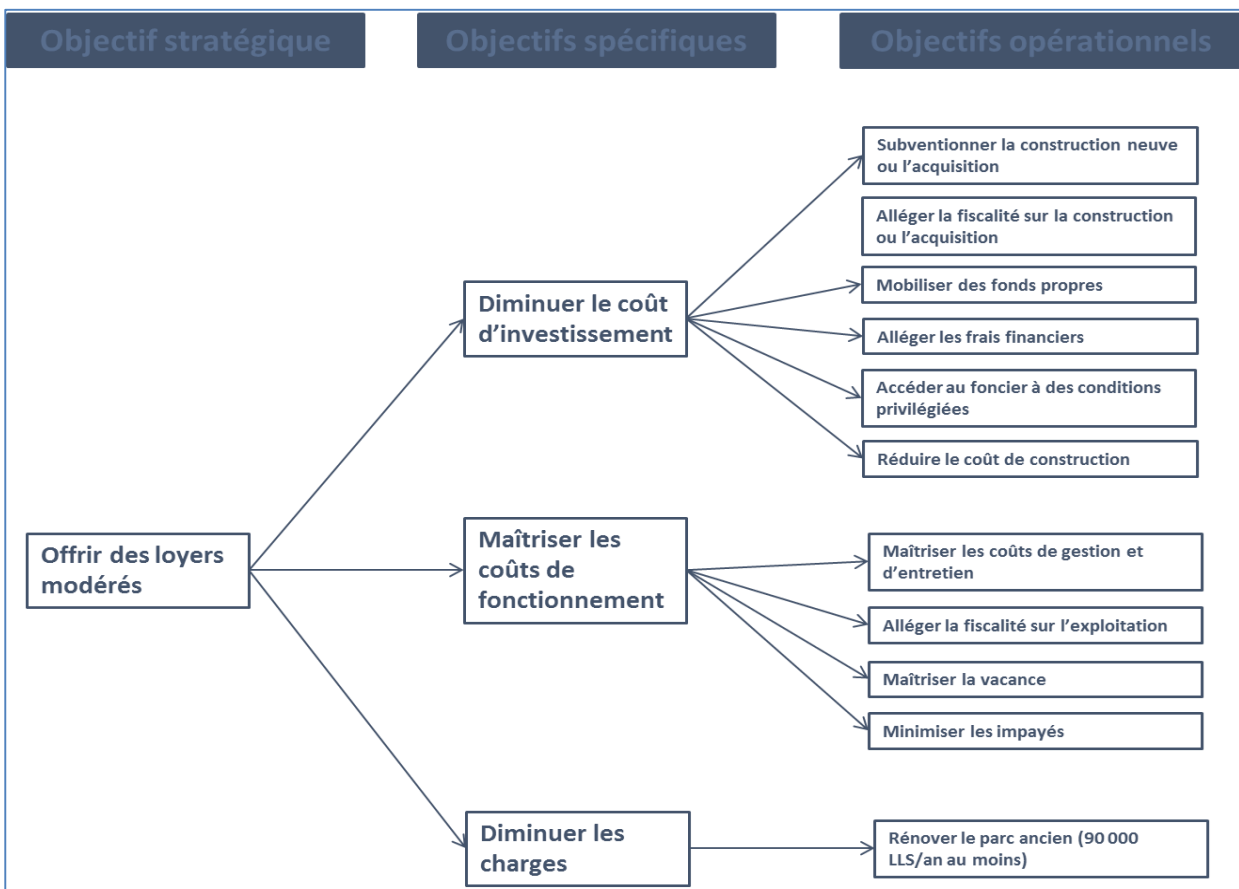
Exemples d'arbre d'objectifs

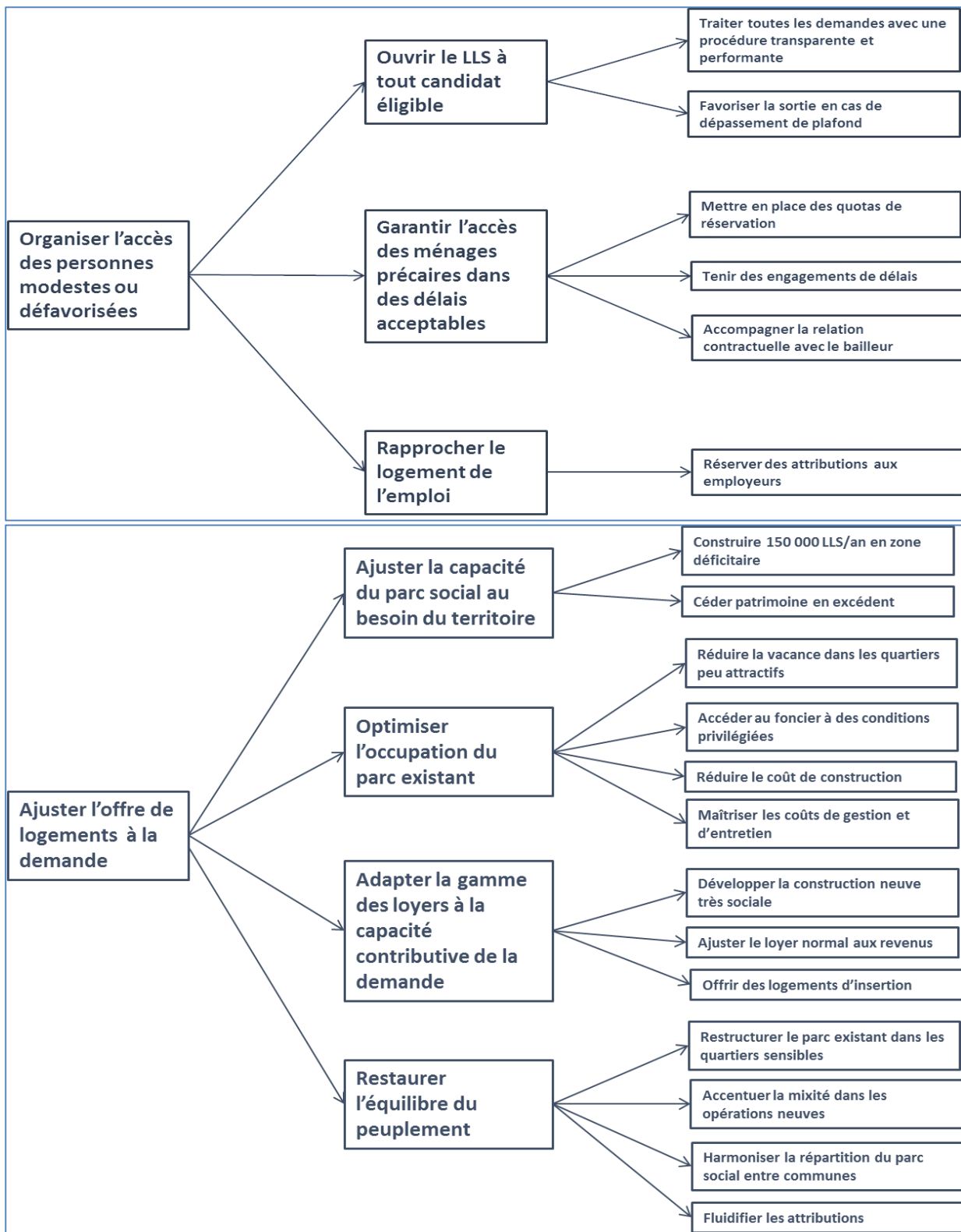
Objectifs de la politique de lutte contre le tabagisme



La politique ci-dessus a une chaîne d'objectifs simple ; elle est donc a priori évaluable.

Objectifs de la politique de logement social





La politique publique ci-dessus présente une chaîne d'objectifs trop nombreux pour être évaluée de manière rigoureuse et approfondie, il faut donc circonscrire le champ de l'évaluation à l'étude d'une ou de deux chaînes d'objectifs.

Si les rapporteurs ne peuvent pas élaborer un arbre d'objectifs, une alternative peut consister dans la construction d'un arbre des problèmes. Cette notion est évoquée dans l'annexe 4 de ce guide.

Fiche n° 5.4 : Cadre logique et logigramme

Le point de départ de toute intervention publique est une analyse socioéconomique et environnementale permettant d'identifier certains problèmes, besoins ou enjeux. Ces besoins peuvent être mesurés en termes physiques et financiers.

Cette analyse doit être effectuée dès l'élaboration de la note de faisabilité et incluse dans celle-ci.

Deux principaux types d'instruments peuvent être mobilisés. Le premier, diagramme logique d'impact ou logigramme, permet de vérifier la cohérence de principe de la politique publique évaluée. Le second, le cadre logique, ajoute à l'analyse de la cohérence interne un examen de la cohérence externe de la politique publique.

a) Le logigramme

*L'élaboration d'un **diagramme logique d'impacts** (DLI) ou **logigramme** vise à permettre de comprendre la logique d'action mise en œuvre par les parties prenantes de la politique publique pour répondre aux différents objectifs fixés.*

*Ce logigramme est une représentation schématique qui décompose la **théorie d'action** d'un programme ou d'une politique.*

Il révèle les hypothèses, souvent implicites, que font les financeurs et les gestionnaires pour planifier l'intervention publique et l'amener à produire les effets attendus, à partir des réalisations jusqu'aux impacts globaux.

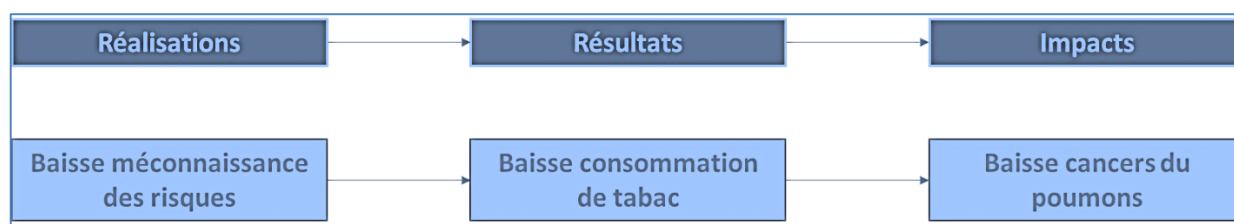
Un logigramme peut être construit à partir des principaux documents officiels du programme ou de la politique (logigramme fidèle au texte) ou à partir des éléments recueillis auprès des acteurs (décideurs politiques, opérateurs, experts).

Le logigramme permet :

- de comprendre la **chaîne de causalité** (logique de cause à effet) que devrait suivre la politique et que l'évaluation devra tester ;*
- de juger de la **cohérence interne** de la politique en montrant si toutes les réalisations contribuent bien à l'impact final ou s'il existe des objectifs peu traités dans la chaîne d'intervention logique ;*
- d'aider à l'élaboration des **questions évaluatives**.*

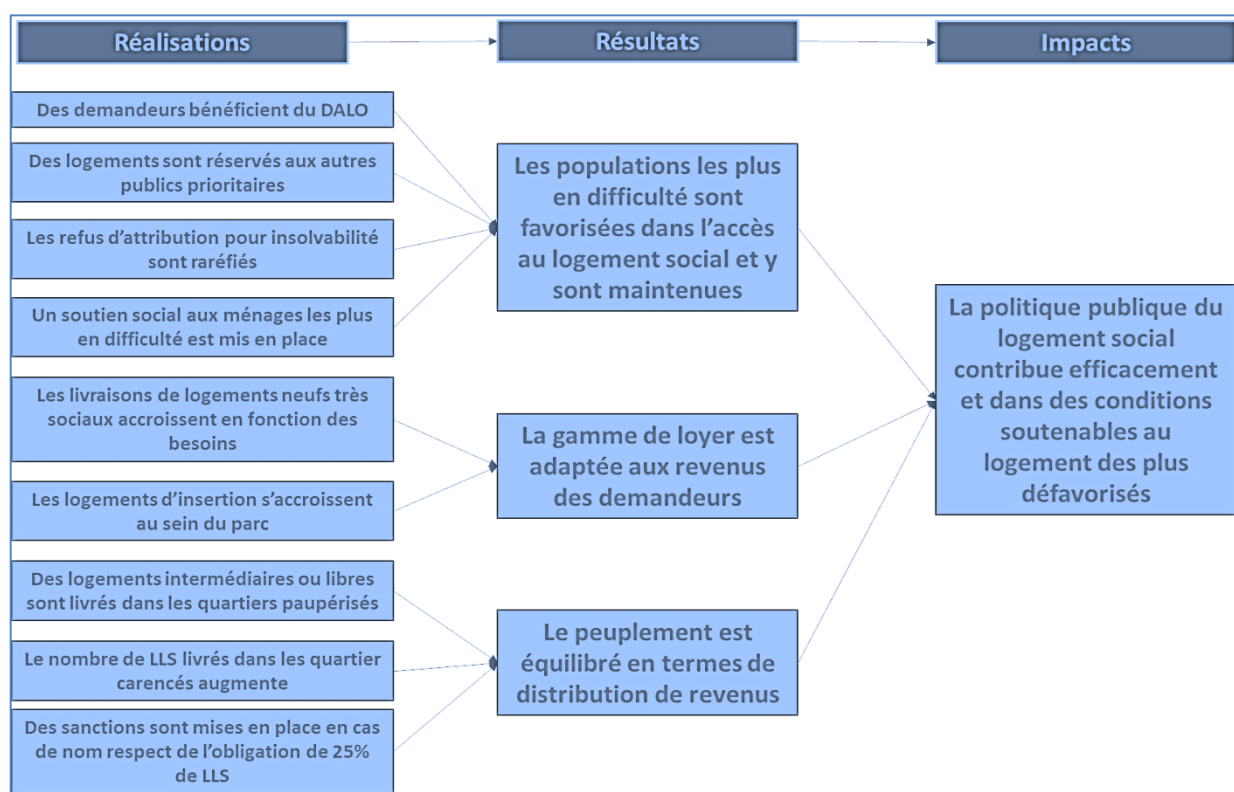
Exemples de logigramme

Logigramme de la politique de lutte contre le tabagisme



Logigramme de la politique du logement social

(Champ réduit à la capacité du logement social à loger les plus pauvres)



b) Le cadre logique

Pour saisir la globalité de la politique publique évaluée, il peut être nécessaire d'établir un **cadre logique** (logical framework) de cette politique. Cet instrument permet de décrire de manière opérationnelle et compréhensible les aspects les plus importants de l'intervention publique.

Il est parfois établi par les concepteurs de la politique publique (pratique courante dans les organisations internationales conduisant des projets) mais, s'il n'existe pas, peut être reconstitué à la demande de l'auditeur.

Le cadre logique permet :

- *la hiérarchisation claire des objectifs poursuivis ;*
- *l'identification des liens de causalité entre objectifs poursuivis et moyens affectés ;*
- *l'identification, dès la conception du projet, des critères de succès, des risques et des moyens d'atteinte des objectifs visés.*

*Comme le logigramme (Cf. infra), le cadre logique permet de clarifier la logique d'action d'un programme ou d'un projet. Il se révèle particulièrement adapté à l'évaluation des politiques publiques simples, dont les objectifs et les acteurs sont facilement identifiables. Mais, en outre, il recense trois types d'éléments susceptibles de peser sur la **cohérence externe** de la politique publique :*

- *ses conditions de réussite ;*
- *les risques qu'elle comporte ;*
- *les moyens qui lui sont effectivement consacrés.*

Le cadre logique peut être représenté comme une matrice composée de cinq lignes et quatre colonnes :

Cadre logique

| Effets | Description de l'intervention | Indicateurs objectivement vérifiables | Sources de vérification | Hypothèses |
|-------------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------------|------------------------------|
| <i>Activités (activities)</i> | | | | |
| <i>Réalisations (outputs)</i> | | | | |
| <i>Résultats (outcomes)</i> | | | | |
| <i>Impacts</i> | | | | |
| | <i>Activités</i> | <i>Moyens</i> | <i>Coûts</i> | <i>Conditions préalables</i> |

Reconstruire la logique d'intervention est nécessaire pour :

- *connaître l'historique et la chaîne d'action de la politique évaluée ;*
- *aider à dévoiler et clarifier les objectifs et les effets attendus ;*
- *faire apparaître les attentes et les motivations des décideurs en l'absence d'objectifs explicites ;*
- *suggérer des questions à propos des effets ;*
- *aider à juger la cohérence interne de l'intervention ;*
- *formuler les questions évaluatives, qui seront structurées en fonction des critères d'évaluation et renseignées par des indicateurs.*

NB : Il est utile d'identifier les principaux facteurs externes qui conditionnent ou qui contraignent la mise en œuvre de l'intervention.

L'évaluation repose sur la reconstitution du cadre logique de l'intervention à évaluer. Cette matrice, à la base outil de conception et de gestion, aide à la conduite de l'évaluation.

COMMENT RECONSTRUIRE LA LOGIQUE D'INTERVENTION

- *Collecter et analyser les documents officiels fondamentaux de l'intervention (documents de programmation)*
- *Identifier les principales activités*
- *Identifier les objectifs de l'intervention*
- *Traduire les objectifs sous forme de résultats et impacts attendus*
- *Connecter les activités aux impacts attendus en reconstituant des relations de cause à effet*
- *Vérifier que les relations causales sont logiques*
- *Discuter la logique reconstruite avec quelques informations clés fournies par les concepteurs et les gestionnaires du programme et avec des experts du domaine.*

NB : L'équipe d'évaluation étudie le cadre logique préparé au début de l'intervention. En l'absence d'un tel document il doit en principe être reconstruit par l'équipe d'évaluateur avec les parties prenantes de la politique publique évaluée.

Fiche n°5.5 : Sociogramme

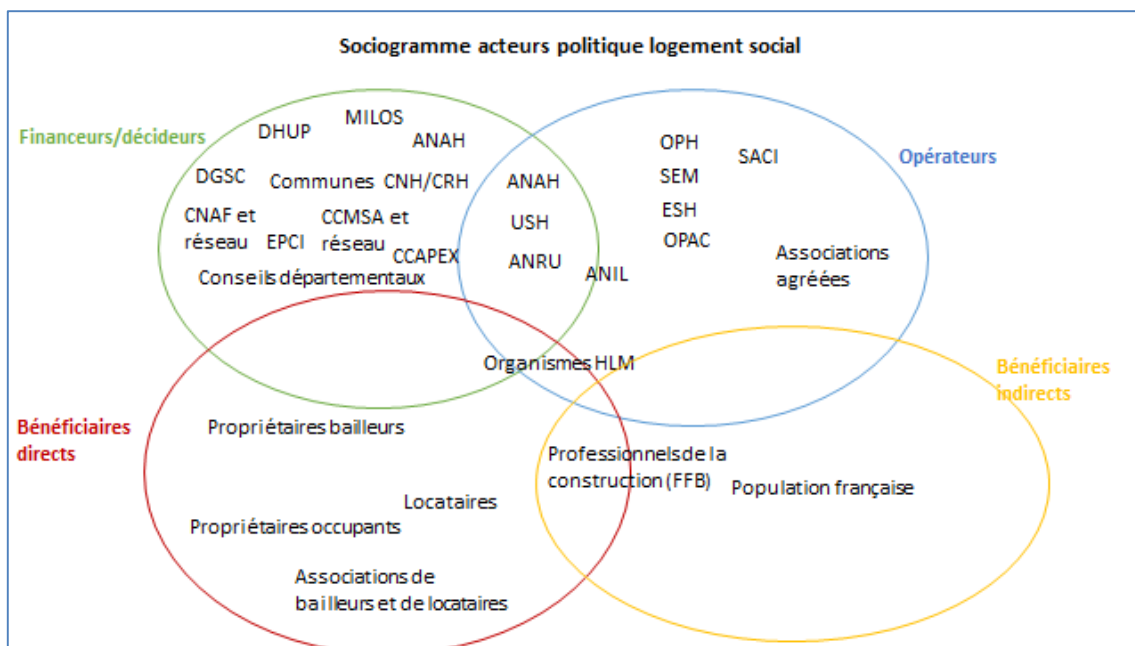
Afin de répondre au principe d'inclusivité propre aux évaluations de politiques publiques, il est nécessaire d'identifier l'ensemble des acteurs de la politique publique évaluée. De plus, la mise en œuvre d'une politique publique mobilise de nombreux acteurs, dont les fonctions sont diverses et peuvent se recouper.

*Un **sociogramme** est une représentation graphique qui permet de visualiser les différentes parties prenantes d'une politique publique, leurs rôles, et leur degré d'implication dans l'accomplissement des objectifs de la politique publique.*

L'élaboration d'un « sociogramme » permet :

- ✓ d'avoir **une vision d'ensemble** des parties prenantes de la politique et de leurs fonctions ;*
- ✓ de déterminer la manière dont elles vont être **intégrées au processus** évaluatif (entretiens, comité d'évaluation, focus group, ...) ;*
- ✓ de comprendre les **liens entre ces différentes parties prenantes** et la complémentarité (ou la concurrence) de leur action dans la mise en œuvre de la politique publique ;*
- ✓ en fonction de ces éléments, de mieux comprendre les positionnements, stratégies et objectifs poursuivis par chacun des acteurs.*

Exemple de sociogramme recensant les acteurs de la politique publique du logement social



Le sociogramme des acteurs peut être résumé dans un tableau de la forme suivante :

| <i>Les acteurs à associer</i> | <i>Leur rôle dans le cadre de l'évaluation</i> | <i>Étape d'association</i> |
|-------------------------------|--|----------------------------|
| | | |
| | | |

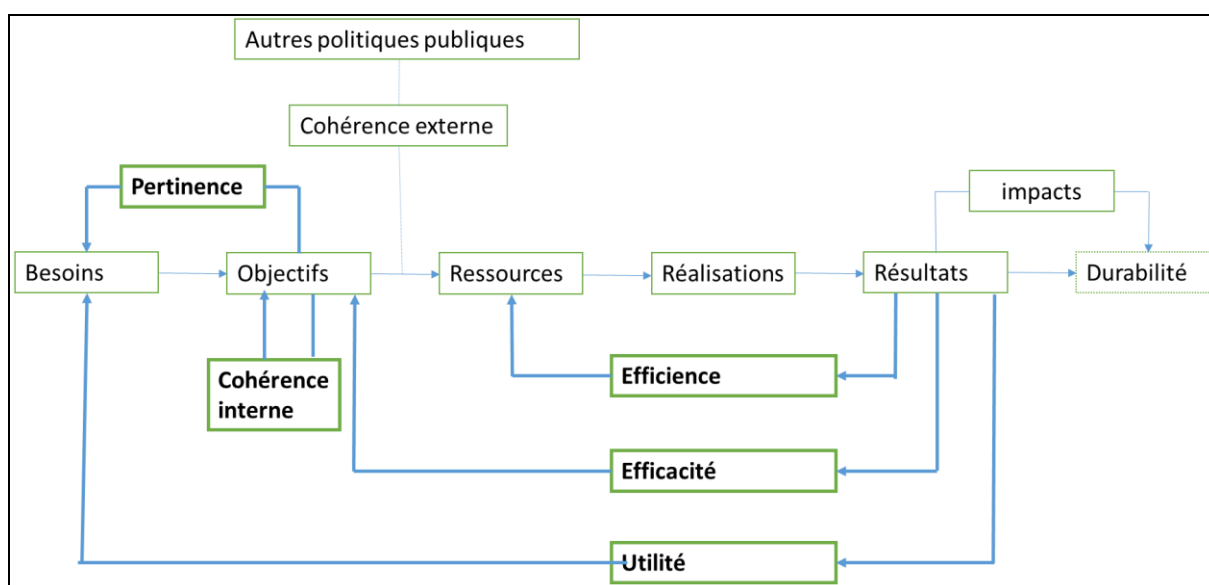
Il est question par cet outil d'identifier la relation entre le « maître d'ouvrage », le « maître d'œuvre », les partenaires et les bénéficiaires de l'intervention évaluée. Cela permet non seulement de visualiser le rôle et l'identité des parties prenantes mais aussi de faciliter le montage du pilotage de l'évaluation : le sociogramme aide aussi à établir la liste des personnes à interviewer et à intégrer au comité d'accompagnement de l'évaluation.

Fiche n° 5.6 : Questions évaluatives

Les critères de l'évaluation

Les questions évaluatives doivent être construites à partir des enjeux de la politique publique, identifiés préalablement grâce à l'analyse des objectifs, de la logique d'action et des jeux d'acteurs de la politique publique.

Ces questions doivent recourir à un ensemble de critères permettant d'apprécier la politique publique dans sa globalité. Les critères d'évaluation peuvent être représentés ainsi :



L'appréciation de l'efficacité d'une action publique revient à comparer les résultats atteints une fois l'action réalisée par rapport aux objectifs poursuivis en amont de sa mise en œuvre.

L'analyse de l'efficience met en parallèle le coût et l'efficacité d'une politique. Le même niveau d'objectifs aurait-il pu être atteint à un coût moindre ? À dépense publique identique, aurait-il été possible d'atteindre un niveau d'objectifs plus élevé ?

L'étude de la pertinence d'une action publique consiste à s'assurer que les objectifs attachés à l'action mise en œuvre répondent bien à un besoin réel et avéré.

L'analyse de la cohérence se décompose en cohérence interne (les différents objectifs de la politique ne sont pas en opposition les uns par rapport aux autres) et en cohérence externe (ses objectifs n'entrent pas en contradiction avec une autre action publique concomitante).

Le critère d'utilité permet d'analyser si les résultats observés répondent bien aux besoins des bénéficiaires de l'action publique évaluée.

L'exploration des impacts de la politique publique dépasse les résultats de la politique (résultats réels, accompagnés des effets d'aubaine et éventuellement des effets d'éviction et effets ressentis) pour s'approcher des impacts sur la société dans son ensemble, en dépassant les bénéficiaires. Il s'agit d'effets indirects, de second niveau ou de plus long terme et pouvant être positifs ou négatifs.

La durabilité ou la viabilité (ou encore pérennité) vise à savoir si les effets du programme perdureront après son arrêt.

L'évaluation doit couvrir plusieurs de ces critères selon les enjeux identifiés lors de l'étude de faisabilité, la pertinence, l'efficacité et l'efficience sont les critères centraux de la plupart des travaux d'évaluation. Toutefois, l'évaluation ne doit pas impérativement traiter de l'ensemble des critères suscités.

Les questions permettant de répondre aux critères d'évaluation

Les questions évaluatives guident la démarche d'évaluation en la focalisant sur les aspects jugés les plus utiles pour les bénéficiaires comme pour les décideurs et ayant une valeur ajoutée significative par rapport aux travaux précédemment menés par la Cour ou d'autres institutions.

Le choix et l'élaboration des questions à partir des critères d'évaluation suivent plusieurs étapes :

- établir une liste provisoires de questions sur la base de la logique d'action et des critères d'évaluation ;*
- s'assurer qu'une réponse pourra être apportée aux différentes questions en fonction des données quantitatives et informations qualitatives disponibles, du temps imparti à l'évaluation et du budget alloué ;*
- associer les parties prenantes de la politique publique aux choix des questions ou les consulter ;*

- après ces analyses et itérations, réviser la liste provisoire de questions en fusionnant ou supprimant certaines d'entre-elles afin d'arriver à un nombre réduit de questions (4 ou 5) se centrant sur les critères et enjeux les plus saillants ;
- recenser les indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'y répondre, ainsi que leurs sources d'accès (bases de données, rapports).

| | |
|----------------------|---|
| <i>La règle d'or</i> | <i> Limiter le nombre de questions évaluatives (4 à 5)</i> |
| <i>Le conseil</i> | <i> Commencer par formuler toutes les questions qui viennent à l'esprit de l'équipe d'évaluation pour ensuite en réduire le nombre à mesure que l'étude de faisabilité avance. Soumettre les questions évaluatives aux parties prenantes de la politique publique évaluée lors des entretiens exploratoires afin de vérifier qu'elles répondent bien à leurs attentes.</i> |
| <i>À éviter</i> | <i> Retenir des questions évaluatives dont il n'est pas sûr que l'équipe d'évaluation sera en mesure d'apporter une réponse.</i> |

Exemple de questions évaluatives issues d'une évaluation sur la politique publique du logement social

- 1) *Dans quelle mesure la politique publique du logement social permet-elle de loger dans des délais raisonnables les différents publics qu'elle cible ? (Efficacité)*
- 2) *Dans quelle mesure l'offre de logement social est-elle adaptée aux besoins des divers publics ciblés ? (Utilité/pertinence)*
- 3) *Quels sont le coût et l'impact des actions mises en œuvre pour corriger les défauts d'ajustement constatés ? (Efficience)*
- 4) *Les différents objectifs de la politique publique du logement social sont-ils conciliables ? (Cohérence)*

Le questionnement par critère évaluatif

a) Sur la pertinence

Une politique se justifie 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 ou des **problèmes** qu'elle est censée résoudre (adéquation entre les objectifs et les besoins ou problèmes repérés).*

La pertinence consiste à rechercher dans quelle mesure les objectifs (explicites ou implicites) sont en adéquation avec les besoins identifiés des bénéficiaires et de la population et avec les grandes priorités du gouvernement, du ministère, ou de la collectivité locale.

L'appréciation de la pertinence d'une politique ou programme conduit à répondre, par un questionnement évaluatif adapté, aux questions suivantes, formulées de préférence de manière ouverte :

- *Dans quelle mesure les objectifs de l'intervention (politique/programme/projet) correspondent-ils aux attentes des bénéficiaires, à leurs besoins, et à leurs problèmes repérés, ainsi qu'aux priorités globales des acteurs concernés ?*
- *Le programme (action/projet) est-il bâti sur le « bon diagnostic », les enjeux sont-ils bien hiérarchisés ?*
- *Les objectifs de la politique sont –ils clairs pour les (citoyens, bénéficiaires, acteurs). Sont-ils mesurables et hiérarchisés ?*
- *Les objectifs sont – ils justifiés au regard des besoins actuels et futurs de la population ?*
- *Quels sont les écarts entre les effets attendus et les besoins prioritaires de la population ?*

Exemples de questions évaluatives sur la pertinence du programme de réduction de la pauvreté :

- *Les objectifs du programme sont-ils réalistes ? correspondent-ils aux besoins des populations concernées et aux stratégies nationales relatives à la réduction de la pauvreté ?*
- *La conception du projet a-t-elle- été participative ? A-t-elle tenu compte des apports et besoins des principales parties prenantes ?*
- *La conception du projet a-t-elle- été appropriée eu égard à ses objectifs ?*
- *Les objectifs ont-ils été clairement définis ? Sont-ils de nature à réduire la pauvreté ?*
- *Concernant le stade de la conception : le plan programme (ou politique publique) est-il bien formulé, faisable et susceptible de produire les résultats attendus ?*

NB : La pertinence des objectifs doit être jugée à partir des points de vue aussi bien des bénéficiaires (selon leur perception de leurs besoins) que des gestionnaires, et non pas uniquement selon les points de vue de ces derniers.

Cette analyse sera complétée par une appréciation de la cohérence de l'intervention.

L'examen de la cohérence permet de vérifier dans quelle mesure les **objectifs** sont **cohérents entre eux** (cohérence interne) et avec d'autres interventions publiques qui interagissent avec la politique publique évaluée (cohérence externe) ainsi qu'avec les stratégies et orientations nationales, gouvernementales ou ministérielles.

L'examen de la cohérence permet de répondre aux questions suivantes :

- Y-a-t-il des incohérences entre l'affichage des priorités, les priorités réellement mises en œuvre et la répartition des moyens qui leur sont affectés d'une part, et entre les objectifs de la politique et ceux affichés par d'autres politiques et stratégies nationales d'autre part ;
- Comment les objectifs concomitants de la politique publique s'articulent-ils entre eux ?
- Dans quelle mesure les moyens mobilisés sont cohérents avec les objectifs poursuivis ? ;
- Dans quelle mesure les objectifs de la politique (programme, projet, action) est en phase avec les objectifs de la directive officielle (décret, circulaire, stratégie du ministère, ...) encadrant le secteur de politique publique concerné (exemple sur l'eau, la dépollution, l'urbanisme, la ville, ...) ?

b) Sur l'efficacité

Mesurer l'efficacité d'une politique/action publique consiste à mesurer le **degré d'atteinte des objectifs** de l'action et à apprécier et qualifier les résultats observés.

- Les objectifs sont-ils ou non atteints ? Le programme/politique a-t-il produit des effets imprévus/indésirables en comparant les réalisations, les résultats et les effets obtenus aux objectifs initialement fixés (exprimés sous forme de réalisations, de résultats et d'effets attendus, ...) tout en appréciant les effets non attendus ?
- Dans quelle mesure les objectifs de l'action de développement/politique/programme ont-ils été atteints ou sont-ils en train de l'être compte de leur importance relative ?

Résultats attendus (objectifs)/résultats effectifs (atteints) de l'action
Résultats imprévus (négatifs ou positifs)
Analyse des écarts constatés

Si les objectifs ne sont pas (totalement ou partiellement) atteints, la question complémentaire pourrait être la suivante : pour quelles raisons le programme/politique ne permet-il (elle) plus d'atteindre les résultats recherchés ?

*Elle suppose de pouvoir répondre préalablement à la question d'**imputabilité** des résultats à la politique : Que ce serait-il passé si la politique/programme n'avait pas existé ? Et d'observer les effets du programme (action, projet) sur les pratiques des bénéficiaires.*

Si les résultats sont clairement imputables, un constat d'inefficacité totale ou relative peut provenir du défaut de continuité de la politique suivie, d'une inadaptation des moyens employés, d'une incohérence interne ou tout simplement d'objectifs particulièrement ambitieux et difficiles à atteindre.

*L'appréciation de l'efficacité conduit aussi à examiner l'**effectivité** qui a pour rôle de rendre compte de la réalité des (réalisations) actions conduites*

Par ailleurs l'examen de l'effectivité conduit à vérifier les points suivants :

- *le degré de réalisation (technique) ;*
- *le taux d'exécution financière ;*
- *le respect des délais et du chronogramme ;*
- *la qualité du suivi et de la gestion des imprévus ;*
- *la recherche des éléments de surcoûts éventuels et leurs causes ;*

Exemples de questions évaluatives sur l'efficacité :

- *Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été réalisés en termes quantitatifs et qualitatifs ?*
- *Si le projet n'est pas encore achevé : est-il probable que les objectifs qui n'ont pas encore été atteints pourront être réalisés avant sa clôture ?*
- *Quels sont les changements du contexte général qui ont affecté ou affecteront l'exécution du projet et ses résultats ?*

NB : Idéalement, une comparaison doit être réalisée entre les conditions après les prestations du programme (politique) et, si les données existent, celles qui existaient avant la mise en œuvre du programme.

c) Sur l'efficience

L'efficience mesure les réalisations, les résultats, et les impacts obtenus par l'intervention publique au regard des moyens utilisés (financiers, humains, techniques, réglementaires, ...).

*Elle apprécie le rapport entre les **résultats** et les **moyens (humains, financiers, matériels, etc.)** mis en œuvre, et permet de répondre aux questions évaluatives suivantes :*

- *Dans quelle mesure les effets (résultats) désirés ont-ils été obtenus avec le moins de ressources possibles (au moindre coût) ?*

- *Les fonds et moyens mobilisés par la politique ont-ils été bien utilisés ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ? Les délais ont-ils été respectés ?*

Cette appréciation conduit à l'examen des éléments suivants :

- *les modalités de mobilisation des ressources financières, techniques, humaines, organisationnelles... en temps voulu et au moindre coût ;*
- *la comparaison des coûts avec les éléments de référence pertinents ;*
- *le rapprochement des résultats obtenus avec les sommes dépensées ;*
- *le respect des délais du programme ;*
- *l'adaptation des moyens déployés aux objectifs poursuivis.*
- *L'analyse et l'explication des éventuels surcoûts, dépassements et retards observés dans l'exécution ;*
- *l'analyse des modalités possibles qui auraient permis d'atteindre les mêmes résultats avec des moyens plus restreints (économie de moyens), en les comparant avec d'autres actions équivalentes ;*
- *l'analyse des inefficiences liées à la répartition des compétences entre acteurs, et la qualité du partenariat.*

Exemples de questions évaluatives sur l'efficience :

- *Quels ont été les coûts requis pour obtenir les résultats observés à l'issue de l'action évaluée (X km de routes, tenant compte de la qualité des matériaux) ?*
- *Le ratio coût des moyens (intrants) et des produits est-il comparable aux ratios de référence applicables aux échelons local et national ?*

NB : Si l'information de base nécessaire pour calculer le coût réel d'une politique ou programme n'est pas complète, l'évaluation peut se limiter à une approche coût-efficacité (comparaison des coûts nécessaires à la réalisation/résultat – évaluation transversale (différentes politiques)).

d) Sur l'impact

Il permet d'apprécier les conséquences globales (les effets à long terme, positifs et négatifs, produit directement ou indirectement par l'intervention publique, attendus ou inattendus) ainsi que les changements et les transformations intervenus dans la vie des citoyens (bénéficiaires directs et indirects) à la suite de l'intervention publique.

Il exprime le rapport entre les enjeux et les effets, et permet de répondre aux questions suivantes :

- *Quels sont les changements observés au regard de la finalité du projet ?*
- *Les impacts obtenus apportent-ils une réponse au regard des enjeux ou des besoins ?*

- *Quels sont les effets à moyen et long terme propres à l'action sur tel ou tel aspect du territoire (social, économique, écologique, sanitaire, éducatif, ...) ?*

Du point de vue des publics concernés, les effets négatifs induits par la politique sont-ils acceptables au regard de ses positifs ?

L'examen de l'impact permet de juger les retombées de l'action à moyen et long terme en étudiant les effets de celle-ci dans un champ plus vaste par :

- *l'identification des catégories de populations ayant bénéficié directement et/ou indirectement de l'action, et l'estimation du nombre de personnes concernées par catégories ;*
- *la description quantitative et qualitative des impacts (effets négatifs, positifs, attendus, imprévus, indésirables) (impact économique, technique, social, et environnementaux, impact sur l'emploi, effet de levier pour les entreprises).*

L'examen de l'impact doit permettre d'expliquer quelle serait la situation en cas d'absence d'intervention publique et dans quelle mesure des effets non escomptés ont été produits.

***Exemple sur les effets collatéraux indésirables :** la politique régionale d'aides aux entreprises a généré des effets attendus (emplois créés, accroissement des exportations, augmentation des revenus, ...) et des effets imprévus (soutien financier des entreprises étrangères).*

NB : l'équipe doit préciser si les effets (résultats et impacts) constatés sont imputables à la politique évaluée ou à des politiques connexes.

e) Sur la durabilité (viabilité, pérennité)

*L'examen de la durabilité d'une intervention publique consiste à apprécier la **pérennité des résultats et des effets observés** c'est à dire la propriété des effets à perdurer à long terme, et s'ils persistent une fois le projet (ou l'action) achevé.*

Les questions sont notamment :

- *dans quelle mesure l'intervention sera-t-elle capable de répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ?*
- *dans quelle mesure les effets (résultats ou bénéfices) résultant de l'intervention continuent-ils après la fin de l'action, ou vont-ils probablement continuer sur le long terme ?*

L'examen de la durabilité permet d'apprécier si les résultats et les effets observés de l'action sont durables dans le temps et si l'action (la politique) a engendré des effets (avantages) pour une structure, une organisation, et des pratiques capables de perdurer et de se développer après la fin de l'intervention.

Elle permet également d'analyser si les entités responsables de la mise en œuvre de l'intervention ont les capacités de la faire perdurer sur le long terme et de manière autonome.

Les points suivants sont également, le cas échéant, à examiner (notamment pour les grands projets) :

- *la durabilité financière ;*
- *l'appropriation et la maîtrise des techniques utilisées ;*
- *les moyens prévus par les responsables pour garantir la pérennité des résultats ;*
- *les transferts de technologie et de savoir-faire ;*
- *les évolutions et risques contextuels.*

Fiche n° 5.7 : Indicateurs

L'évaluation est basée principalement sur des **indicateurs de référence** (la matrice des indicateurs). L'indicateur est un ordre de grandeur permettant de mesurer un objectif, une ressource mobilisée, ou un effet produit. Il produit une information quantifiée permettant d'apprécier les divers aspects d'une politique publique.

Un indicateur est défini par une unité de mesure (km, %, ml, nombre, ...) et une périodicité.

Un bon indicateur doit avoir les qualités de l'acronyme anglais SMART, c'est-à-dire être spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, et produit dans le temps.

Les indicateurs peuvent être tirés ou reconstruits à partir des documents de programmation de l'intervention, du tableau de bord de suivi, des rapports, des études, des rapports de mise en œuvre, des PV de réunion et correspondances concernant l'intervention. C'est l'un des buts de la note de faisabilité que de procéder au repérage et au recensement des indicateurs et, si nécessaire, de proposer la construction de certains d'entre eux.

NB : En principe chaque objectif spécifique d'une intervention publique est assorti d'indicateurs de réalisation et de résultat permettant sa mesure.

a) Typologie des indicateurs de référence nécessaires à l'évaluation

- les **indicateurs de contexte** décrivent un état des lieux sur la situation avant intervention de la politique. Exemples dans le domaine scolaire : nombre de classes recensé, nombre de lecteurs, nombre de bibliothèques, taux de scolarisation, taux de passage dans les classes supérieures, capacité d'accueil de la petite enfance, ...
- les **indicateurs de ressources** (inputs) mesurent le budget mis en place et les consommations, personnes mobilisées, moyens juridiques et administratifs,
- les **indicateurs de réalisations** (outputs) mesurent l'activité et sont issus des objectifs opérationnels: nombre de km de routes réalisés, nombre de puits ou de stations de forage réalisés, nombre d'actions de sensibilisation en santé effectuées, nombre de personnes formées, nombre de classes réalisées, nombre de logements construits, ...

- **les indicateurs de résultats** (outcomes) mesurent les avantages et les **effets directs** produits par la politique ou le programme (résultats positifs ou négatifs, attendus ou non) à court terme sur les destinataires et les bénéficiaires directs : temps gagné par les usagers d'une route, nombre de tués sur la route, nombre de familles relogées, nombre de familles couvertes par l'action, quantité en m³ et taux de débit de l'eau, taux d'alimentation des foyers, taux de satisfaction, nombre de nouveaux logements offerts, ...
- **les indicateurs d'impact** servent à mesurer les **effets à moyen et long terme** générés par la politique sur la population (bénéficiaires directs et indirects). Ils mesurent des conséquences au-delà des limites de la politique (effets directs ou indirects positifs ou négatifs). Comme les autres indicateurs, ils peuvent être quantitatifs et qualitatifs : volume d'eau consommé, diminution du taux de certaines maladies, augmentation de la production agricole, augmentation du revenu, baisse du taux de chômage, baisse du taux d'exode rural, niveau du maintien des populations dans leurs territoires.

b) Exemple de structuration d'indicateurs

(Segment de la politique de lecture dans l'éducation)

| | |
|-------------------------------|---|
| Indicateur | Score en lecture en 5 ^{ème} année |
| Définition | Somme des scores aux tests de lecture des élèves en 5 ^{ème} année divisée par le nombre d'élèves ayant passé le test |
| Objectif | Jugement de l'évolution des performances des élèves concernés par le projet. Il mettra en évidence l'efficacité du projet dans le domaine de la lecture. |
| Situation de référence | Score moyen : 47 |
| Cible | Score moyen : 57 |
| Collecte des données | L'instituteur conduira un test de lecture pour tous les élèves de la classe. Les élèves seront interrogés séparément, L'instituteur leur demandera de lire une liste de mots et de phrases et notera selon un barème défini. |
| Outil | Questionnaire national d'évaluation des acquis |
| Périodicité | Semestrielle |
| Responsable | Instituteurs |
| Reporting | Les scores individuels de chaque élève seront transmis par l'instituteur au responsable régional. Celui-ci établira une synthèse par classe et la moyenne sera calculée selon la définition précédente. Ces informations seront communiquées par le biais du rapport semestriel. |
| Contrôle de qualité | Tous les instituteurs bénéficieront d'une journée de formation sur la façon de réaliser le test d'évaluation. Afin de vérifier la fiabilité des données le Responsable habilité fera passer le test sur un échantillon d'élèves et comparera les résultats individuels avec ceux fournis par l'instituteur. |

Fiche n°5.8 : Comité d'accompagnement

L'évaluation se caractérise par sa démarche partenariale avec les parties prenantes des politiques publiques évaluées. Elle est un instrument de dialogue visant à établir un bilan partagé de la politique publique et de réfléchir de manière concertée à des pistes futures de réformes prenant en compte les réalités de chacun. L'objectif n'est pas tant de parvenir à un consensus entre les acteurs, qui peut parfois être difficile à atteindre, que d'améliorer la compréhension commune des attentes et des contraintes de chacun.

*La constitution d'un comité d'accompagnement est une spécificité de l'évaluation par rapport aux contrôles classiques menés par la Cour. Il réunit des **représentants** des principales **entités parties prenantes** de la politique publique évaluée (décideurs politiques, responsables de la politique publique, associations représentant la société civile, ...). Il peut également comprendre des **experts** de la politique publique évaluée qui pourront apporter leur savoir à l'équipe de rapporteurs chargés de l'évaluation. Il doit permettre, dans la mesure du possible, l'expression effective de la diversité des points de vue légitimes.*

Il est préférable que les opérateurs gestionnaires directs de l'intervention ne soient pas associés au comité d'accompagnement pour privilégier une prise de recul et un regard objectif sur la politique publique. Ces acteurs seront entendus par ailleurs, notamment lors d'entretiens ou de groupes de travail.

Le comité d'accompagnement permet des échanges et une information réciproque aux différents stades de l'instruction. Il a une fonction consultative et non délibérative. Si l'équipe de rapporteurs doit s'assurer de la prise en compte de l'expertise et des prises de position des membres du comité d'accompagnement, elle doit garder son indépendance de jugement et d'arbitrage quant aux constats et recommandations de l'évaluation.

Le comité d'accompagnement doit être représentatif tout en restant limité à un nombre raisonnable de membres (une quinzaine tout au plus), permettant la prise de parole de tous et un dialogue riche lorsqu'il se réunit.

Le comité est présidé par un magistrat de la Cour. Il se réunit normalement trois fois au cours du processus de l'évaluation :

- en phase de **lancement** de l'évaluation, pour expliciter les logiques d'action et les questions évaluatives identifiées, les critères d'évaluation qui en découlent, ainsi que la méthode d'évaluation retenue ;

- en phase **intermédiaire** de l'évaluation, pour réagir aux premières analyses de l'équipe d'évaluation (données quantitatives recueillies, retours des missions de terrain, des entretiens) ;

- en phase de **finalisation**, pour donner un avis sur les propositions de conclusions et de recommandations de l'évaluation avant de les soumettre à la formation délibérante, ce qui peut justifier deux séances séparées.

Les séances peuvent durer une demi-journée (soit deux à trois heures au moins) et l'assiduité des membres invités est une des conditions de réussite de l'évaluation.

Exemples de comités d'accompagnement

Évaluation de la politique de lutte contre le tabagisme

- Représentant du ministère de la santé, de la population et de la réforme hospitalière (direction générale de la prévention) ;
- Représentant de l'office national de lutte contre la drogue et la toxicomanie (ONLCDT) ;
- Professeur chef de service hospitalier de pneumologie ;
- Professeur chef de service hospitalier de pédopsychiatrie ;
- Responsable d'unité de dépistage scolaire (UDS) ;
- Représentant de la société nationale des tabacs et allumettes ;
- Représentant des services de la sûreté nationale ;
- Représentant des services de direction générale des douanes ;
- Représentant du ministère de commerce ;
- Sociologue.

Évaluation de la politique de logement social

- Chercheur
- Représentant du ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville ;
- Un directeur du logement et des équipements publics (DLEP), de wilaya ;
- Un directeur général de l'office de promotion et de gestion immobilière (OPGI) ;
- Un directeur de wilaya de la solidarité nationale ;
- Un représentant de la caisse nationale du logement (CNL) ;
- Un président d'une commission de Daïra d'attribution de logement social ;
- Un président d'assemblée populaire communale (APC) ;

Un représentant d'une entreprise de construction d'envergure nationale (COSIDER ou autres).

À travers ces exemples, on distingue deux possibilités pour mettre en place un comité d'accompagnement.

Soit ce dernier est composé majoritairement de personnes directement impliquées dans la mise en œuvre de la politique publique, soit de personnes en retrait de la politique. La première option a comme avantage de favoriser l'appropriation du rapport d'évaluation par les parties prenantes de la politique. Elle permet une démarche plus participative où les acteurs visés par l'évaluation peuvent être consultés sur le champ, la méthode, les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Le risque est que les personnes membres du comité d'accompagnement tiennent un discours qui relève de la défense d'un positionnement politique ou de leur intérêt propre.

La deuxième option offre davantage d'indépendance, les personnes intégrées au comité d'accompagnement étant moins directement ciblées par l'évaluation et moins actives dans la mise en œuvre de la politique publique évaluée. Elle permet davantage de recul et le comité d'accompagnement est alors bien distinct des autres dispositifs de l'évaluation (entretiens, ateliers de travail, groupe d'expert, contradiction, ...). Toutefois, l'évaluation peut alors perdre de son caractère participatif et les conclusions et recommandations du rapport moins facilement acceptées et appropriées par les acteurs responsables de la conception et de la mise en œuvre de la politique publique.

Il revient alors à l'équipe d'évaluation de sélectionner les acteurs qui sauront remplir leur rôle consultatif de manière constructive.

Souvent les équipes d'évaluateurs organisent des comités d'accompagnement mixtes, réunissant acteurs directs de la politique publique et experts ou personnalités qualifiées davantage en retrait.

La composition du comité d'accompagnement est validée dans le cadre de l'adoption de la note de faisabilité.

Fiche n° 5.9 : Méthodes d'analyse quantitatives

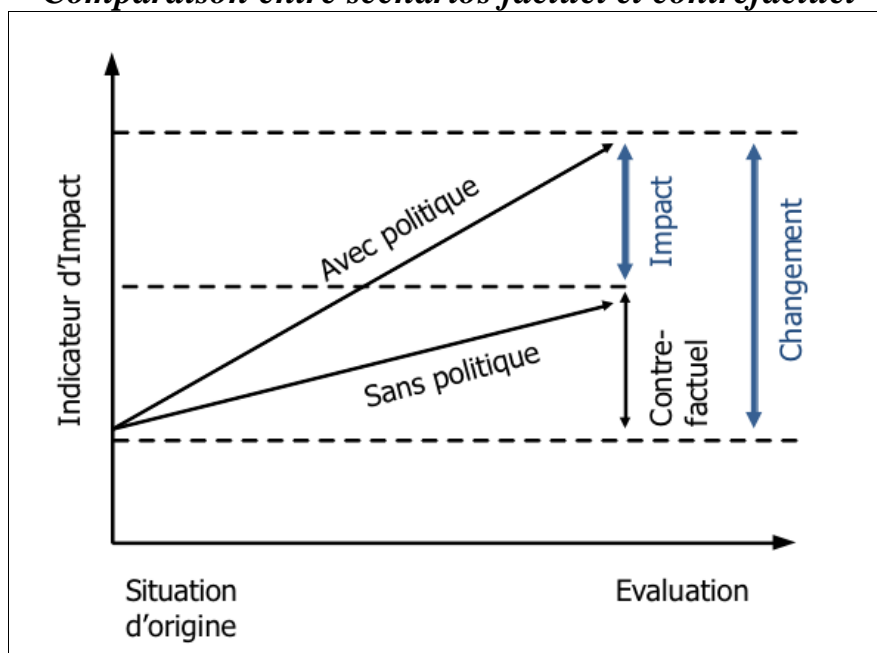
a) Emploi de méthodes contrefactuelles

Les méthodes contrefactuelles consistent en la création en amont de la mise en œuvre d'un dispositif ou programme de politique publique d'un groupe « test » qui sera bénéficiaire du dispositif et d'un groupe « contrôle » qui ne recevra pas le dispositif.

Les deux groupes doivent regrouper les mêmes caractéristiques statistiques. La constitution des groupes peut s'effectuer avec des méthodes expérimentales (tirage au sort) ou quasi-expérimentable (appariement, double différence, etc.). Une fois les groupes constitués, l'évaluateur créera ou collectera les données relatives à la situation des individus composant les deux groupes par rapport aux objectifs fixés par le dispositif de politique publique mis en place (par exemple, le taux de vaccination des enfants pour un programme de sensibilisation à la vaccination).

Après une période donnée de mise en œuvre du dispositif ou du programme de politique publique, l'évaluateur comparera la situation initiale des deux groupes avec leur situation actuelle (taux de vaccination en amont du programme et taux de vaccination après x année(s) de mise en œuvre). L'impact du programme correspond alors à la différence entre la situation du groupe « test » et du groupe « contrôle » au moment t de l'évaluation.

Comparaison entre scénarios factuel et contrefactuel



b) Création des indicateurs

L'analyse quantitative apporte de la rigueur à une évaluation et permet de fonder des jugements fiables et crédibles. Même en l'absence d'indicateurs établis par les gestionnaires en lien avec les objectifs en amont de l'action publique, il appartient à l'évaluateur de rechercher une mesure quantifiée des effets qui se rapproche autant que possible des intentions de la politique publique, en passant en revue les rapports d'activité, les sources statistiques, les études, les publications internationales, ...

Les indicateurs permettent de mesurer un changement. L'évaluation porte un jugement de valeur sur le lien entre la politique publique ou le programme de politique publique et le changement observé.

La phase de détermination des indicateurs à utiliser pour répondre aux questions évaluatives est donc très importante dans le processus évaluatif. C'est à cette étape que l'équipe de rapporteurs va identifier les changements qu'elle va devoir mesurer pour fonder son jugement évaluatif. Souvent, il s'agit de rendre compte des résultats attendus de la politique publique (identifiés dans le logigramme) sous la forme d'indicateurs de changement.

Exemples d'indicateurs retenus dans le cadre de l'évaluation de la politique du logement social

| Résultats | Indicateurs | Sources |
|---|---|--|
| <i>Les ménages les plus en difficulté sont favorisés dans l'accès au logement social et y sont maintenus, en préservant l'équilibre financier des bailleurs</i> | <i>Évolution de la part des ménages du premier décile dans le parc social</i> | <i>Enquêtes Logement ; Enquêtes loyers et charges, Filocom, ERFS</i> |
| | <i>Évolution de la part des ménages du premier décile dans le parc privé</i> | <i>Idem</i> |
| <i>La gamme des loyers est adaptée au niveau de revenu des demandeurs</i> | <i>Évolution de la demande</i> | <i>SNE</i> |
| | <i>Évolution du nombre de demandeurs par catégorie de revenu</i> | <i>Géokit, Filocom</i> |
| | <i>Évolution du nombre de logements libérés par niveau de loyer et taille</i> | <i>Géokit, Filcom</i> |
| | <i>Évolution du nombre de logements construits par niveau de loyers et taille</i> | <i>Géokit, Filcom</i> |
| | <i>Évolution de l'offre</i> | <i>SNE, ERPLS</i> |
| | <i>Évolution du nombre de refus de logement</i> | <i>SNE, ERPLS</i> |
| | <i>Caractéristique des logements refusés</i> | <i>SNE, ERPLS</i> |
| <i>Caractéristique des ménages refusants</i> | <i>SNE, ERPLS</i> | |

Attention, l'accès aux données nécessaires au renseignement des indicateurs est souvent conditionné par des autorisations délivrées par les organismes producteurs de données (institut de statistique, administrations, entités privées, ...). Ces procédures de demande d'accès pouvant prendre plusieurs semaines à plusieurs mois, il est conseillé de réaliser le travail d'identification des indicateurs très en amont du processus d'évaluation, lors de la phase de conception de la note de faisabilité.

c) Traitement des données

Plusieurs outils sont disponibles pour traiter les données recueillies, quand elles excèdent une certaine taille ou qu'elles présentent des caractéristiques particulières qui dépassent les capacités d'Excel (actuellement 1 million de lignes). Un logiciel de cartographie peut également être employé dans les cas où il est utile de visualiser des données dans l'espace.

De manière générale, il est important que le rapporteur s'efforce, dès le stade de la rédaction du rapport d'instruction, de présenter les données collectées et les analyses qu'il en tire avec le maximum de clarté possible, notamment dans la perspective d'une publication ultérieure du rapport d'évaluation.

Il est recommandé d'illustrer le rapport d'évaluation en ayant recours à des représentations de vos constatations sous forme de graphiques, cartes ou schémas. Ils renforcent et facilitent la transmission des messages, et sont de meilleurs outils de communication.

d) Validation des données recueillies

La validation des données recueillies, c'est-à-dire la vérification de leur fiabilité et de leur pertinence, fait partie de l'instruction. Toute information importante recueillie exclusivement à l'oral doit être validée par écrit si le rapporteur souhaite la mentionner dans son rapport. À cette fin, il convient de demander validation, auprès des évalués, des informations obtenues à l'oral et des éventuels comptes rendus d'entretiens. À défaut, ces éléments d'information ne pourront qu'être évoqués à l'oral devant la collégialité lors du passage en chambre.

Plus généralement, le rapporteur peut communiquer à l'organisme contrôlé des notes ayant pour objet de valider les données factuelles et, si besoin, des analyses (analyses juridiques particulièrement complexes...) sur lesquelles seront fondées ses propositions. Il doit dans ce cas veiller à ce que les notes ainsi communiquées apparaissent comme des documents de travail préliminaires à son rapport et qui ne sauraient engager la Cour (filigranés « projet »).

Le dossier à l'appui du rapport (DLR) doit garder une trace écrite de ces échanges avec le service.

Fiche n°5.10 : Méthodes d'analyses qualitatives

L'entretien semi-directif

L'entretien individuel est une technique exploratoire permettant d'obtenir des informations pertinentes sur les raisonnements, les conceptions et les représentations que se font les personnes interrogées sur une intervention publique. Au-delà des représentations subjectives, il sert aussi à recueillir des informations sur les pratiques individuelles et à vérifier des faits.

Le terme « semi-directif » signifie que le discours de l'interviewé n'est pas enfermé dans des questions trop fermées. En menant l'entretien à partir de « thématiques », la possibilité lui est laissée de développer et d'orienter son propos, l'évaluateur veillant à ce que les différents thèmes soient abordés.

En général, une évaluation de politique publique à l'échelle nationale compte plusieurs dizaines d'entretiens semi-directifs. La durée classique d'un entretien est d'environ 1h30.

Il convient d'interroger un échantillon représentatif de toutes les parties prenantes de la politique publique évaluée, identifiées au préalable grâce au sociogramme.

*L'entretien est effectué, en principe, sur la base d'un **guide d'entretien**. Cependant, l'évaluateur n'est pas obligé de suivre ce guide à la lettre : il peut moduler son entretien en fonction de la personne interrogée et formuler de nouvelles questions qui apparaîtraient pertinentes en cours d'entretien. Il doit veiller à ne pas influencer la personne interrogée, et lui exposer clairement le sujet, les finalités et le contexte de l'entretien.*

| <i>Les atouts de la méthode</i> | <i>Les limites de la méthode</i> |
|---|--|
| <i>L'entretien permet de recueillir des informations approfondies sur l'expérience et l'opinion de la personne interrogée</i> | <i>La conception, la mise en œuvre et l'analyse d'un nombre suffisant d'entretiens demande beaucoup de temps</i> |
| <i>L'entretien permet d'aborder de nombreuses thématiques. Il a une grande valeur explicative.</i> | <i>La qualité et l'utilité du matériau obtenu dépend des connaissances des personnes interrogées et de leur volonté à bien vouloir répondre. Le choix des personnes à interviewer (positionnement organisationnel, ancienneté, ouverture à la discussion) est donc très important.</i> |
| <i>Mené en « face à face », il favorise le recueil d'informations qui sortent du « politiquement correct »</i> | |

a) L'enquête par questionnaire / le sondage

L'enquête par questionnaire consiste à poser une série de questions à un échantillon d'individus considérés comme représentatifs de la population à observer ou quelquefois à l'ensemble de cette population de façon exhaustive (si celle-ci est réduite). Elle est un bon outil pour collecter les points de vue des bénéficiaires de la politique publique ou pour obtenir des statistiques sur des pratiques par les opérateurs ou les bénéficiaires.

Dans ce cadre, pour appuyer l'équipe d'évaluation dans la réalisation de ce type d'enquêtes, il est possible de mettre en place une convention avec un institut national de sondage.

Les questions posées peuvent être de nature :

- descriptive, comme l'analyse des caractéristiques des populations bénéficiaires de la politique publique visée ;*
- normative, comme la compréhension des textes législatifs et réglementaires encadrant la politique publique ;*
- causale, comme l'analyse des bénéfices concrets de la politique visée ou des raisons des difficultés constatées dans la mise en œuvre de la politique publique.*

Elles peuvent également être :

- nominales (emploi occupé, âge, lieu de résidence, ...) ;*
- ordinales (ex : quels sont vos besoins prioritaires en termes de logement ?) ;*
- numériques (ex : combien de mois avez-vous attendu avant l'obtention d'un logement social ?).*

L'enquête par questionnaire produit des données quantitatives ou des informations qualitatives applicables à l'ensemble de la population si l'enquête est exhaustive ou qui peuvent être extrapolables à partir d'un échantillon représentatif.

Les questionnaires peuvent contenir des questions fermées (choix entre un nombre limité de réponses) ou des questions semi-ouvertes (listes d'options comprenant une réponse « autre » permettant au répondant d'émettre une opinion différente aux choix proposés) qui produiront des éléments quantitatifs d'analyse, des questions ouvertes (réponse libre) qui produiront des éléments qualitatifs d'analyse. Toutefois, il faut noter que les questions générant du texte sont complexes à analyser et plus coûteuses car elles nécessitent que l'évaluateur regroupe et codifie les réponses a posteriori.

L'enquête permet de recueillir des informations descriptives et de caractériser différents types de populations par type de préférences ou de comportements.

Lors de la conception du questionnaire, il est primordial de définir rigoureusement les objectifs de l'enquête et de concevoir en fonction les questions appropriées. Il faut porter une attention particulière à la formulation des questions pour qu'elles soient sans ambiguïtés pour les répondants et pour qu'elles soient formulées de manière neutre.

Concernant l'échantillonnage, la population à enquêter doit être précisément délimitée (ex : tous les bénéficiaires de logements sociaux dans telle région depuis les trois dernières années).

La taille de l'échantillon dépend de la précision attendue de l'enquête et ne dépend pas de celle de la population.

Les techniques d'échantillonnage sont :

- *la sélection aléatoire simple : chaque unité d'observation est tirée au sort. Chaque unité de la population visée par l'enquête a une chance égale de faire partie de l'échantillon ;*
- *La sélection systématique : on choisit un individu sur dix ou cent (pas de tirage), le premier individu étant choisi au hasard ;*
- *La sélection aléatoire-stratifiée : lorsque la population est peu homogène, elle est divisée en sous-groupes homogènes (par revenus par exemple) et un échantillon est ensuite pris dans chaque strate constituée ;*
- *La sélection par grappes : la population est divisée en sous-catégories puis certaines sous-catégories sont choisies aléatoirement. Tous les individus faisant partie des sous-catégories sélectionnées sont interrogés.*

Avant de lancer le questionnaire, il est indispensable de le tester sur un nombre restreint de répondants afin de voir si la forme et le contenu des questions permet bien d'apporter les informations voulues. Cela permet également de vérifier la pertinence et la bonne compréhension des questions. Cette phase de test est particulièrement importante dans les questionnaires où les répondants répondent eux-mêmes aux questions (enquêtes en ligne) ou dans les questionnaires dont les réponses sont complexes ou « filtrées » (lorsque le questionnaire comporte des sauts de questions selon le profil du répondant).

Dans le cas de questionnaires adressés directement au répondant, sans passer par l'intermédiaire d'un enquêteur professionnel, il est commun que le taux de réponse soit significativement plus faible. Pour maximiser le taux de réponse, il est alors nécessaire de faire plusieurs relances.

Il est également utile de bien préciser la finalité et l'utilité de l'enquête afin de convaincre les répondants potentiels de l'importance de leur contribution. Afin de maximiser le taux de réponses, il est également important de réaliser des enquêtes courtes.

Une fois l'enquête administrée vient la phase d'encodage des données sous forme informatique. Des redressements peuvent alors être effectués pour tenir compte des imperfections de l'échantillon, notamment pour corriger les biais introduits par les non-réponses.

Enfin, les résultats sont analysés et croisés entre eux dans le but d'apporter des réponses aux questions évaluatives et d'avoir une meilleure compréhension de l'opinion de la population ciblée sur la politique publique évaluée.

| <i>Points forts</i> | <i>Points faibles</i> |
|---|---|
| <i>L'enquête par questionnaire permet de produire une information structurée, quantifiable et généralisée à condition que l'échantillon ait été bien construit.</i> | <i>Cet outil est coûteux au regard de la masse d'information à collecter et de l'analyse requise.</i> |
| <i>Elle permet de prendre en compte une population étendue dans l'évaluation à un coût unitaire relativement restreint.</i> | <i>Il peut être difficile d'aboutir à des questions non biaisées et qui soient interprétées de la même manière par tous les répondants.</i> |

a) Le focus groupe (entretien collectif)

L'entretien collectif, ou focus groupe, joue sur l'interaction et la confrontation des points de vue. Cette technique permet de révéler les perceptions des participants sur un thème donné, que ce soit la pertinence de la politique publique évaluée, l'efficacité avec laquelle les objectifs sont atteints, la cohérence entre les divers objectifs, ...

Cette méthode permet de réunir simultanément un ensemble de parties prenantes et de faire émerger une réflexion de groupe qui aboutira à la formulation de représentations, d'opinions ou de pistes d'amélioration différentes que dans le cadre d'un entretien individuel.

En outre, en impliquant ainsi les acteurs et destinataires d'un programme dans les travaux d'évaluation, les conclusions de l'étude seront plus facilement crédibles et acceptées. Une telle méthode participe à la construction d'une représentation commune des problèmes et des solutions à mettre en œuvre, ce qui permet de susciter une volonté commune d'agir.

Les entretiens collectifs doivent réunir des participants homogènes : un groupe de représentants des bénéficiaires de la politique publique, un groupe d'opérateurs, un groupe de citoyens, ... Le groupe est généralement composé de 6 à 10 personnes, de manière à ce que chacun puisse prendre la parole. L'entretien collectif dure, en général, 2h30.

Pour que l'entretien collectif apporte des éléments d'analyse intéressants, il est important de limiter les sujets abordés ; le guide d'animation doit être court. Ainsi, chaque membre du groupe pourra participer et une discussion relativement longue pourra avoir lieu sur chaque thématique abordée.

L'entretien collectif peut être animé par un membre de l'équipe d'évaluation de la Cour ou par un expert tiers (consultant en évaluation des politiques publiques, spécialiste des démarches participatives, ethnologue, etc.). Son rôle sera de lancer les sujets à aborder et de cadrer la discussion entre les membres du groupe afin de s'assurer que tout le monde puisse exprimer son point de vue sur les différents sujets et que les échanges restent centrés sur les thématiques ciblées. Si l'entretien collectif n'est pas enregistré, il est utile que l'animateur soit accompagné d'une seconde personne qui sera chargée de prendre et retranscrire les échanges.

Une méthode reconnue pour réaliser les entretiens collectifs est celle du « MétaPlan® », technique qui permet de visualiser les différents points de vue des participants.

*Selon cette méthode, le **guide d'animation**, et donc la discussion, est articulé autour de trois questions successives :*

- *la **question d'appel** qui sert à se doter d'un référentiel commun. Elle est souvent formulée ainsi : « qu'attendez-vous de la politique de... »
Exemple sur la politique de logement social : « selon vous, quels sont les points de blocage empêchant la politique du logement social de loger les plus défavorisés ? »*
- *La deuxième question, ou **question carte**, est au cœur de la discussion : elle est un approfondissement de la première question. Les réponses seront discutées plus en détail.
Exemple sur la politique du logement social : « Selon vous, par quels leviers serait-il possible de dépasser ces points de blocages ? »*
- *La troisième question, dite **question de pondération**, servira à établir des priorités d'action.
Exemple sur la politique du logement social : « Parmi ces leviers, lesquels apparaissent les plus réalistes à mettre en œuvre ? »*

Pour traiter la question d'appel :

- *L'animateur pose la question et demande des réponses structurées et simples qu'il note sur des post-it et qu'il fixe sur une feuille de paperboard en formant des « pavés » qui regroupe les réponses qui répondent à une nature ou à une logique similaire. Cette première étape permet de cerner les grands enjeux communs de la réflexion et de faire comprendre la méthode de discussion aux participants.*

Pour apporter une réponse à la question carte :

- *Les participants sont divisés en groupes de trois personnes chargées d'apporter des réponses sous la forme de courtes phrases écrites sur des post-it ;*
- *L'animateur collecte les réponses et les lit une par une tout en les regroupant par catégorie sur une autre feuille de paperboard ;*
- *Les réponses peuvent être contestées par les participants ou faire l'objet d'une demande de précision. Ainsi, une discussion s'engage entre les membres du groupe, entre ceux qui ont formulé la proposition d'origine et ceux qui la contestent/demandent une précision ;*
- *Les participants sont ensuite invités à se concerter pour trouver des formules décrivant le contenu des différents pavés. Cela permet de faire apparaître une réponse commune et en plusieurs axes à la question posée.*

Pour apporter une réponse à la question de pondération :

- *Les participants doivent classer les différents pavés selon l'importance qu'ils leur donnent ;*
- *Pour ce faire, ils vont coller des gommettes sur les pavés qu'ils jugent le plus important. Les enjeux, pistes d'amélioration, ... à traiter dans l'évaluation sont ainsi priorisés.*

| <i>Les atouts de la méthode</i> | <i>Les limites de la méthode</i> |
|--|---|
| <i>La méthode de l'entretien collectif permet de collecter en peu de temps une quantité importante d'informations qualitative.</i> | <i>Cette méthode nécessite la présence d'un animateur habitué à ce genre d'exercice pour donner de bons résultats</i> |
| <i>Elle permet de cerner l'opinion générale qui se dégage sur une série de thématiques, notamment lorsqu'est utilisée le MétaPlan favorisant l'émergence d'un consensus.</i> | |
| <i>Le MétaPlan permet d'éviter les situations où quelques personnes dominent le groupe.</i> | |
| <i>Elle facilite l'identification de points de discorde.</i> | |

b) Le panel d'experts

Par panel d'experts, il faut entendre un groupe de travail spécialement constitué et réuni à l'occasion de l'évaluation en plus du comité d'accompagnement. Le panel d'experts permet de rassembler l'essentiel des connaissances pertinentes sur la politique évaluée et de percevoir les grands débats techniques qui la traversent. Cet outil est recommandé lorsque la revue de la littérature sur la politique publique ne suffit pas à en comprendre les enjeux en raison de sa complexité ou que l'on souhaite intégrer à l'évaluation une réflexion prospective avancée sur les différentes orientations possibles que pourra prendre, d'un point de vue stratégique, la politique publique évaluée.

Le panel d'experts peut intervenir à plusieurs étapes de l'évaluation : lors de l'analyse des logiques d'action de la politique publique, lors de l'exploration des questions évaluatives, ou encore lors de la formulation de recommandations. Il est préférable de limiter le travail du panel à une partie seulement de l'évaluation. Plus les champs à investiguer et les questions posées au panel sont définis de façon précise, plus son travail sera pertinent pour l'évaluation.

La première étape de la mise en place d'un panel d'experts est la sélection d'une liste d'experts potentiels. Les membres du panel doivent être des spécialistes reconnus, ils doivent avoir une large expérience du domaine et être indépendants des parties prenantes de la politique publique évaluée.

Le panel est généralement composé de 6 à 10 experts. Il est enrichissant de mobiliser des experts dont les points de vue sont divergents afin de permettre un débat qui révélera les différentes approches sur la politique publique et les tensions que sa conception, sa mise en œuvre et ses effets entraînent.

Les débats internes au panel sont placés sous le sceau de la confidentialité. Seuls des membres de l'équipe d'évaluation animent et assistent à la tenue du panel. À la suite de ces discussions, l'équipe produit un compte-rendu des débats.

Il peut aussi être demandé au panel d'experts de produire un rapport commun à l'issue des débats et de formuler des conclusions et des recommandations. Si le panel ne parvient pas à un consensus, il est possible d'exprimer la conclusion majoritaire et d'annexer un commentaire de ou des experts minoritaires.

| <i>Les atouts de la méthode</i> | <i>Les limites de la méthode</i> |
|---|--|
| <i>Le recours à un panel d'experts reconnus et exprimant des points de vue variés peut renforcer la légitimité et la crédibilité de l'évaluation.</i> | <i>Le risque d'un jugement biaisé de la part des experts en raison de leur attachement et convictions quant à la politique publique évaluée.</i> |
| <i>L'outil peut produire des conclusions créatives et des recommandations innovantes, d'autant plus s'il est associé à des techniques d'animation de type MétaPlan.</i> | <i>La trop faible considération des points de vue minoritaires.</i> |

La réunion d'un tel panel doit bien entendu être conciliée avec celle du comité d'accompagnement et ne pas faire double emploi avec ce dernier. Alors que le comité d'accompagnement est une enceinte de dialogue et de consultation, le panel d'experts est un dispositif de production.

c) L'étude de cas

L'étude de cas est indiquée dans les évaluations visant l'analyse détaillée de politiques publiques complexes, notamment marquées par une diversité des territoires d'application.

L'étude de cas permet d'illustrer une typologie de dynamiques, de comportements, de difficultés, ... par territoires. C'est un bon moyen de croiser l'échelle nationale et l'échelle régionale, voire locale d'une politique publique.

L'étude de cas présente ainsi des utilités multiples :

- *L'**illustration** : ajouter du réalisme à une évaluation, si sa présentation est réalisée sous forme narrative, comme une histoire, et donne ainsi au lecteur une « vision de l'intérieur » du cas étudié, lui transmettant un « retour du terrain » ;*
- *L'**exploration** : recueillir les différents retours d'expérience des parties prenantes de la politique publique et ainsi soulever de nouvelles pistes d'analyse pour enrichir l'évaluation ;*
- *L'**analyse** : vérifier et valider une hypothèse, examiner la mise en œuvre de la politique publique dans des territoires différents, comprendre les résultats et les effets de la politique publique en fonction de caractéristiques territoriales diversifiées.*

| <i>Points forts</i> | <i>Limites</i> |
|---|--|
| <i>L'étude de cas permet de mettre en avant la diversité des contextes d'application d'une politique publique.</i> | <i>Il est impossible de généraliser au sens statistique les conclusions issues des cas d'étude à l'ensemble de la politique étudiée et d'en faire des recommandations générales.</i> |
| <i>L'étude de cas permet de concrétiser l'évaluation et de sortir d'une analyse trop désincarnée et technocratique, déconnectée de la réalité du terrain.</i> | <i>En raison des coûts de mise en place d'une étude de cas (sources de données multiples, temps de réalisation, ressources humaines), il convient de se limiter à un nombre de cas réduit.</i> |

d) Le parangonnage (benchmarking)

Le parangonnage (benchmarking) est un moyen de collecter les meilleures pratiques d'organisations confrontées à des enjeux similaires. Le parangonnage consiste en la comparaison de plusieurs cas d'étude à l'objet évalué. Dans le cadre d'une évaluation d'une politique publique ou d'un instrument de politique publique à l'échelle nationale, le parangonnage s'effectue souvent avec des modèles étrangers.

Cette méthode est utile pour apporter des éléments de comparaison afin de juger de l'efficacité ou de l'efficacité d'une intervention. Elle permet également de nourrir la réflexion pour produire des recommandations en s'inspirant de bonnes pratiques observées.

Pour réussir un parangonnage, il est important que les parangons ciblés soient ouverts à l'échange d'information. Il est prudent d'identifier des parangons de réserve dans le cas d'un refus de participation des parangons préférés.

La mise en œuvre d'un parangonnage s'effectue en six étapes :

- *Les **objectifs** du parangonnage : il faut d'abord clairement déterminer les éléments pour lesquels il est intéressant de faire une comparaison (la conception de la politique, ses objectifs, sa mise en œuvre, ses priorités, ...) ;*
- *Le **choix** des parangons (benchmarks) et la prise de contact : il doit être fondé sur des critères multiples : similarité du problème rencontré, contexte politique, caractéristique de la population, ... Les parangons sont ensuite sollicités par un courrier officiel explicitant les objectifs et les principes de la démarche.*
- *L'** tude documentaire** : la mise en œuvre du parangonnage doit être précédée d'une revue de littérature pour collecter les informations de base sur les cas d'étude choisis.*
- *La **collecte de données** : un ou deux membres de l'équipe de rapporteurs réalise une mission de terrain de trois jours à une semaine dans les pays choisis afin de pouvoir réaliser une dizaine d'entretiens avec des personnes de référence au regard de la problématique explorée. Si cela est pertinent, la mission de terrain est également l'occasion d'observer les dispositifs de mise en œuvre de la politique publique.   la suite de la mission de terrain, l'équipe d'évaluation réalise une analyse approfondie des documents internes fournis par les interlocuteurs rencontrés.*
- *La **monographie** : les évaluateurs rédigent une monographie pour chaque parangon étudié selon les mêmes critères d'analyse (contexte, bonnes pratiques observées, faiblesses, facteurs clés de succès, freins potentiels, ...). La transposabilité du modèle doit également être étudiée.*
- *La **synthèse** : pour faciliter l'insertion du matériel de réflexion produit dans l'évaluation, il est recommandé de réaliser une synthèse des monographies produites mettant en avant les principaux enseignements retirés.*

Exemples de bases de données et de ressources documentaires

International

Statistiques de l'OCDE : <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>

Statistiques de la Banque mondiale : <http://data.worldbank.org/>

Les Nations unies : <http://www.un.org/fr/databases/thematic>

Européen

Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat>

National

Les sites internet des Cours des comptes ou équivalent à l'étranger : National Audit Office (NAO), Bundesrechnungshof, Cour des comptes de Tunisie (http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/accueil_46_6), Cour des comptes du Maroc (<http://www.courdescomptes.ma/>), ...

Les sites Internet des parlements et ministères étrangers

Les instituts nationaux de la statistique

<http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=sites-statistiques/instituts-nationaux-statistiques.htm>

e) L'analyse SWOT

L'analyse SWOT (Strength – Weakness – Opportunities – Threats) ou AFOM (Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces) est un outil d'analyse stratégique. Il combine l'analyse des forces et des faiblesses d'une politique publique, d'une organisation, d'un secteur, ... avec celle des opportunités et des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une stratégie. L'objectif est de prendre en compte dans la stratégie, à la fois les facteurs internes et externes, en maximisant les potentiels des forces et des opportunités et en minimisant les effets des faiblesses et des menaces.

En évaluation, l'analyse SWOT permet de contextualiser l'analyse de la politique publique et de produire des orientations ou des recommandations prospectives afin d'améliorer la stratégie de la politique. Elle fait partie des outils qui permettent l'étude de la pertinence et de la cohérence des politiques publiques.

| | <i>Positif</i> | <i>Négatif</i> |
|----------------|---------------------|-------------------|
| <i>Interne</i> | <i>Forces</i> | <i>Faiblesses</i> |
| <i>Externe</i> | <i>Opportunités</i> | <i>Menaces</i> |

L'analyse SWOT est particulièrement utile dans la phase de structuration de la méthode de l'évaluation. Elle peut faciliter l'identification des faiblesses et des menaces qui risquent d'empêcher la réalisation effective de la logique d'action identifiée par le logigramme.

Durant la phase de mise en œuvre de l'évaluation, l'analyse SWOT permet de juger de l'adéquation de la stratégie de la politique publique à la situation des bénéficiaires ciblés et au contexte social, économique, environnemental plus large.

L'analyse des opportunités et des menaces permet d'identifier les paramètres de l'environnement qui échappent au contrôle des autorités publiques et qui peuvent influencer positivement ou négativement le succès des actions de la politique publique.

L'analyse des forces et des faiblesses permet de répertorier les facteurs internes à la politique publique qui peuvent constituer des moteurs ou des freins à la réussite de l'action.

Ces analyses croisées contribuent à mettre en évidence les actions les mieux à même de contribuer à résoudre le problème posé en s'appuyant sur les forces et en réduisant les faiblesses de la politique. Ceci dans la perspective de saisir les opportunités et de prévenir les menaces.

ANNEXES

Annexe 1 : Glossaire

Activité : Action entreprise ou travail mené en vue de produire des réalisations spécifiques.

Arbre d'objectifs : représentation graphique de la stratégie des acteurs d'une intervention publique, permettant notamment de mettre en évidence et de hiérarchiser les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels d'une politique publique.

Cadre logique : outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets, en identifiant les éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec de l'action.

Comité d'accompagnement : comité représentatif des parties prenantes et des experts, associé de manière consultative, à la réalisation de l'évaluation.

Critères d'évaluation : ensemble de critères au regard desquels la politique publique doit être évaluée (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact, durabilité).

Durabilité : continuation des bénéfices résultant d'une intervention publique après la fin de l'intervention.

Efficacité : mesure des résultats d'une intervention publique en regard des objectifs poursuivis.

Efficience : mesure des résultats d'une intervention publique en regard des moyens mobilisés.

Ex-post : examen d'une intervention après qu'elle ait commencé à produire des résultats.

Évaluabilité : mesure selon laquelle une activité ou un programme est évalué de façon fiable et crédible. L'appréciation de l'évaluabilité suppose d'examiner à l'avance l'activité projetée afin de vérifier si ses objectifs sont définis de façon adéquate et si les résultats sont vérifiables.

Évaluation : appréciation de la valeur de l'action publique (politique, programme, dispositif) au regard de certains critères comme la pertinence, l'efficacité, l'efficience... notamment dans le but d'apporter des connaissances pour aider à la décision et éclairer le débat public.

Focus Groupe : entretien collectif avec des acteurs concernés par la politique évaluée visant à recueillir par interaction et confrontation des points de vue leurs perceptions de sa pertinence, de son efficacité et de sa cohérence.

Impact : Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une intervention publique, directement ou non, intentionnellement ou non.

Indicateur : Facteur ou variable, de nature quantitatif ou qualitatif, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur de la politique publique.

Jugement évaluatif : réponse apportée par l'évaluateur aux questions initiales sur la performance, l'utilité ou la pertinence d'une politique publique. Bien qu'il soit étayé par des constats, il s'agit bien d'une opinion sur la valeur ajoutée de l'intervention publique.

Logigramme : représentation schématique qui décompose la théorie d'action d'un programme ou d'une politique.

Note de faisabilité : rapport préalable destinée à éclairer la décision de lancer l'évaluation en étudiant son utilité, en proposant un cadrage et un questionnaire évaluatif et en vérifiant la possibilité de réunir les données nécessaires pour y répondre.

Parangonnage : collecte des meilleures pratiques d'organisations confrontées à des enjeux similaires.

Pertinence : adéquation entre les objectifs poursuivis par l'intervention publique et les problèmes et enjeux de société auxquels la puissance publique entend apporter une réponse.

Parties prenantes : individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt dans l'intervention publique évaluée ou dans l'évaluation elle-même en tant qu'acteurs ou bénéficiaires.

Programme (ou plan) d'évaluation : document analogue au programme (ou plan) de contrôle classique, formalisant les objectifs de l'évaluation, ses méthodes, ses moyens et son calendrier.

Politique publique : ensemble ordonné de mesures et d'actions publiques, destiné à répondre à une demande sociale et à susciter une transformation de l'état de la société

Question évaluative : questions construites à partir de l'analyse des objectifs et de la logique d'action de l'intervention publique et destinées à guider le jugement évaluatif.

Réalisation : mesure selon laquelle les objectifs de l'intervention publique correspondent aux attentes des bénéficiaires et, plus généralement, aux besoins du pays.

Référent évaluation : correspondant désigné dans chaque chambre pour la représenter au sein du réseau évaluation interne à la Cour.

Revue de littérature : repérage et sélection des travaux antérieurs publiés, quels qu'en soient les auteurs, intéressant directement l'évaluation.

Sociogramme : représentation graphique permettant de visualiser les diverses parties prenantes d'une politique publique, leurs interactions et leur niveau d'implication dans l'accomplissement des objectifs.

Annexe 2 : Textes de référence

Sources identifiées :

- *Normes professionnelles de la Cour des comptes de 2014*
- *Ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995*
- *Règlement intérieur du 20 novembre 1995*
- *Lignes directrices GOV 9400 de l'INTOSAI relatives à l'évaluation des politiques publiques établies en juillet 2016 et approuvées par l'INCOSAI en décembre 2016*

Annexe 3 : Documents-type

a) Lettre de notification de l'évaluation

Le [date]

**FORMATION INTER-CHAMBRES
« EVALUATION DE LA POLITIQUE
PUBLIQUE DU LOGEMENT
SOCIAL »**

Le Président
GREFFE CENTRAL
Réf. : [CODE]

À
MR XX
Ministre du logement, de l'habitat et de la
ville

- Secrétariat général -
-

Objet : ouverture d'une évaluation de la
politique publique du logement social
P.J. : liste des membres de l'équipe
d'évaluation

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 72 de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 modifiée et complétée relative à la Cour des comptes, la sixième chambre de la Cour des comptes et les chambres territoriales d'Oran, de Constantine et de Ouargla ..., réunies en une formation commune (inter-chambres) dont j'assume la présidence, réalisent une évaluation de la politique publique du logement social.

Celle-ci est confiée à M. YY, premier-conseiller, en qualité de rapporteur coordinateur, et aux rapporteurs et assistants dont la liste figure en annexe.

L'équipe chargée de l'évaluation vous contactera prochainement afin de vous préciser le périmètre, les objectifs et le calendrier de cette évaluation et pour convenir avec vous de ses modalités.

Je vous saurais gré de prendre toutes les dispositions permettant le bon déroulement de cette évaluation qui s'effectuera sur pièces et sur place. À cet égard, je vous rappelle que, conformément à l'article 55 de l'ordonnance n°95-20 suscitée, la Cour est habilitée à se faire communiquer tous documents et informations, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle.

Vous pourrez trouver les normes professionnelles applicables à cette évaluation sur le site internet de la Cour des comptes.

(signé) XXX

b) Lettre d'envoi du rapport provisoire

**FORMATION INTER-CHAMBRES
« ÉVALUATION DE LA POLITIQUE
PUBLIQUE DU LOGEMENT
SOCIAL »**

Le président

Greffe central

Référence :

Objet : *Évaluation de la politique
publique du logement social – rapport
d'évaluation*

*P.J. : un rapport d'évaluation provisoire,
un fichier de données (clé USB) et une
liste de destinataires*

À

Monsieur le Secrétaire général
*Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et
de la ville*

Après avoir procédé à l'évaluation de la politique publique du logement social, une formation commune inter-chambres a établi le rapport d'évaluation provisoire, constatations et appréciations que je vous prie de trouver ci-joint. Ce document a été adressé en intégralité ou sous la forme d'extraits aux destinataires figurant sur la liste jointe.

Vous trouverez par ailleurs un fichier des données relatives au niveau des loyers des logements sociaux, issues de la base OPGI, qui constitue une annexe dématérialisée à ce rapport.

Je vous rappelle que ces documents revêtent un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Je vous saurais gré de bien vouloir me communiquer, en application de 73 de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 modifiée et complétée, les réponses et observations que vous souhaitez formuler, pour le :jj/mm/ 20XX.

*Cette réponse devra parvenir à la Cour sous formes papier et dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante :
xx@zz.dz.*

(signé) XX

Liste des destinataires

Au niveau national :

- *Messieurs les directeurs généraux des offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI) ;*
- *Monsieur le directeur général de la caisse nationale du logement (CNL) ;*
- *Messieurs des directeurs du logement et des équipements publics(DLEP) ;*
- *Messieurs les présidents des commissions de Daïra d'attribution des logements sociaux.*

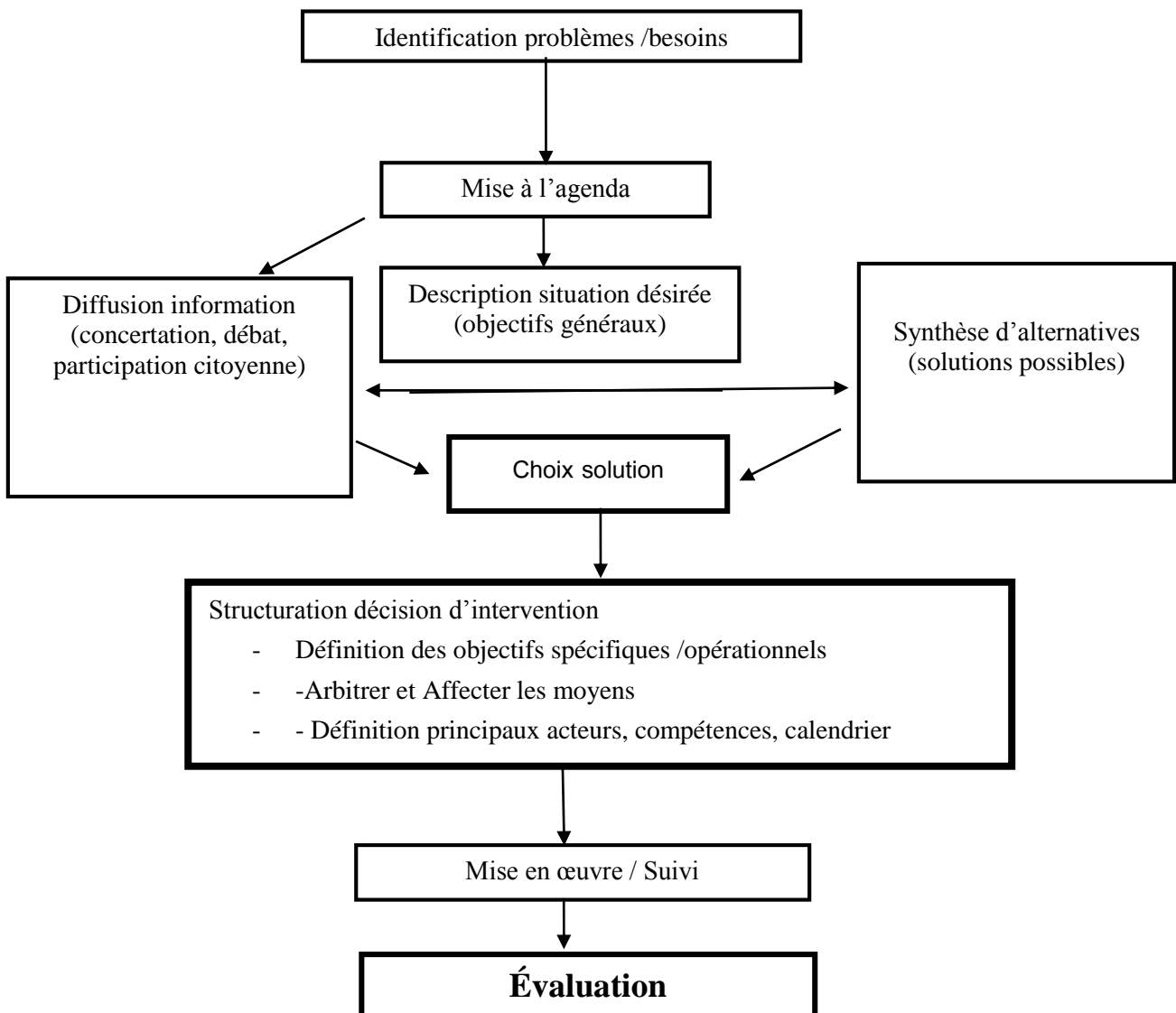
Annexe 4 : La conception d'une politique publique

Cette annexe permettra aux évaluateurs de comprendre le processus de conception des interventions publiques, comment les problèmes sont analysés, comment les objectifs sont définis, comment les décisions sont prises ce qui aidera par la suite dans la conduite des travaux d'évaluation.

1) Définition des interventions publiques (politiques et programmes)

Les politiques et les programmes publics constituent des réponses officielles des autorités publiques (État, collectivités locales) à une situation problématique dans la société (problème ou besoin de société).

LE CYCLE DES POLITIQUES ET PROGRAMMES PUBLICS



2) Les outils de la conception des politiques publiques

a) L'analyse des problèmes

L'analyse des problèmes identifie les aspects négatifs d'une situation existante et détermine la relation de « cause à effets » entre les problèmes identifiés. Il s'agit de l'étape la plus décisive de la conception de là l'intervention publique (politique, programme, projet) dans la mesure où elle conditionne toutes les analyses et décisions stratégiques à prendre par la suite.

La démarche consiste à :

- définir le cadre et le sujet de l'analyse ;
- identifier les principaux problèmes rencontrés par les groupes cibles et les destinataires : quels sont les problèmes ? Qui en souffre ?
- visualiser les problèmes sous la forme d'un diagramme appelé « **arbre à problèmes** » pour faciliter l'analyse et clarifier la relation de cause à effets.

La mise en œuvre emprunte le chemin suivant :

Étape 1 - Réfléchir aux problèmes que les parties prenantes considèrent comme une priorité.

Étape 2 - Choisir un problème de démarrage parmi ceux détectés pendant l'exercice de réflexion approfondie.

Étape 3 - Chercher les problèmes liés au problème de départ.

Étape 4 - Commencer à établir une hiérarchie des causes et des effets. Les problèmes provoquant directement le problème initial sont placés en dessous. Les problèmes qui sont les effets directs du problème initial sont placés au-dessus.

Étape 5 - Tous les autres problèmes sont ensuite triés de la même façon. La question directrice est « quelle est la cause de cela ? ». S'il existe plusieurs causes combinées produisant un effet, il faut les placer au même niveau sur le diagramme.

Étape 6 – Relier les problèmes par des flèches de causes à effets montrant clairement les liens clés.

Étape 7- Revoir le diagramme et vérifier s'il est valide et complet. S'interroger et interroger le groupe pour savoir s'il existe des problèmes importants qui n'ont pas encore été mentionnés. Le cas échéant, préciser quels sont ces problèmes et les insérer dans le diagramme.

Étape 8- Recopier le diagramme et le garder comme référence et le diffuser (au besoin) pour recueillir commentaires et informations.

La dégradation du réseau routier
Problème principal : Réseau routier en dégradation

* *Arborescence des causes :*

- *Surface et lit des routes très endommagés.*
- *Qualité des constructions (ou revêtements) en dessous des normes.*
- *Les routes ne sont ni réhabilitées ni améliorées.*
- *Les routes ne sont pas entretenues correctement.*

* *Arborescence des effets :*

- *Accidents de la route fréquents.*
- *Frais de transport des compagnies de bus accrus*
- *Embouteillages et circulation moins fluide.*

b) L'analyse des objectifs

L'analyse des objectifs est une approche méthodologique employée pour :

- *décrire la situation future qui prévaudra lorsque les problèmes auront été résolus, avec la participation des parties prenantes ;*
- *vérifier la hiérarchie des objectifs ;*
- *illustrer les relations entre activités et transformations attendues sous forme de diagramme.*

Les « situations négatives » de l'arbre des problèmes sont transformées en solutions, exprimées sous forme d'« états positifs ». Par exemple : « la qualité de l'eau du fleuve se détériore » devient « améliorer la qualité de l'eau de rivière ».

Ces états positifs sont en fait des objectifs et sont présentés dans un diagramme des objectifs.

Le but de ce diagramme est de fournir une image claire de la situation future souhaitée.

L'analyse des objectifs doit se faire en consultant les groupes clés des parties prenantes.

La mise en œuvre de l'analyse des objectifs

Étape 1 - Reformuler toutes les situations négatives de l'analyse des problèmes en situations souhaitables et réalistes.

Étape 2 - Vérifier la relation activités / objectifs pour s'assurer que la hiérarchie est pertinente et complète (les relations de causes à effets sont transformés en liens activités/objectifs).

Étapes 3 – Si nécessaire :

- Revoir les affirmations.*
- Ajouter de nouveaux objectifs s'ils semblent adaptés et nécessaires pour atteindre l'objectif au niveau directement supérieur (réalisations, résultats, effets).*
- Supprimer des objectifs qui semblent inadaptés ou inutiles.*

Une fois terminé, l'arbre des objectifs fournit un aperçu de la situation future souhaitée, comprenant l'enchaînement entre activités prévues, réalisations, résultats et effets escomptés.

Les objectifs peuvent être quantitatifs (1 000 000 logements) ou qualitatifs (améliorer les conditions de vie des personnes âgées, des conditions d'insertion des jeunes).

La définition des objectifs doit être associée aux indicateurs y afférant

Les indicateurs serviront d'abord à exprimer les objectifs que la politique vise à atteindre, puis à mesurer leur degré de réalisation.

Par ailleurs, cette mesure dépendra de la qualité du système d'information mis en place.

NB : les objectifs doivent être précis, réalisables et mesurables (ne sont pas des objectifs stricto sensu : vaincre le chômage, créer un cadre juridique et social à l'emploi, promouvoir la formation tout au long de la vie).

c) Du diagramme des problèmes au diagramme des objectifs

- Problème central ----- → Objectif global*
- Cause intermédiaire -----→ Objectif intermédiaire*
- Cause profonde -----→ Objectif opérationnel*

Du diagramme des objectifs au diagramme logique d'impacts (DLI)

Objectifs → réalisations mises en œuvre → résultats attendus à court terme → impacts attendus

Illustration : La pollution fluviale

Effet escompté : la qualité de l'eau du fleuve s'améliore

Résultats escomptés :

- *Réduction du volume des eaux usées, et de la quantité de déchets solides déversés dans le fleuve par les ménages et usines.*
- *Les ménages et les entreprises ne déversent pas leurs eaux usées directement dans le fleuve.*
- *Les usines de traitement des eaux respectent les normes de traitement des eaux usées et de protection de l'environnement.*

Objectifs (réalisations escomptées) :

- *Établissement et mise en œuvre des mesures et normes de contrôle et les pollueurs sont rigoureusement contrôlés (mesures coercitives).*
- *La population est plus consciente du danger de déversement des déchets (campagnes de sensibilisation).*
- *Curage, Nettoyage et réhabilitation du fleuve.*

3) Les conditions de réussite ou d'échec des politiques publiques

Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques peuvent être identifiés et analysés par des questions concernant la phase de formulation de la politique publique puis sa phase de mise en œuvre.

a) Phase de la formulation de la politique publique

a) La problématique sociale que l'intervention publique est censée traiter a-t-elle été analysée ?

Une mauvaise conception et formulation d'un problème est une source importante d'échec de l'intervention publique.

b) Les facteurs (les causes) à l'origine de la problématique sociétale ont-ils été correctement analysés et compris ?

c) *Les objectifs sont-ils définis de façon suffisamment claire et spécifique de manière à permettre leur réalisation ?*

d) *L'intervention publique présente-t-elle un niveau de faisabilité « politique » (pour l'adoption) ?*

e) *L'intervention publique peut-elle être techniquement exécutée par les individus et les organisations chargés de cette tâche ? (contrainte de temps, disponibilité des connaissances et données, organisation, compétence de mise en œuvre) ?*

f) *L'intervention publique n'est-elle pas susceptible de générer des effets et impacts négatifs ? Même si les réalisations et résultats apparaissent positifs.*

g) *Les difficultés liées à la mise en œuvre de l'intervention publiques ont-elles été anticipées dès la phase de formulation ? (identification des points critiques).*

h) *Les ressources et moyens humains affectés à une intervention publique sont-ils correctement évalués et adaptés aux objectifs poursuivis ? (les ressources et moyens sont-ils suffisants pour atteindre les objectifs ?)*

Plus l'intervention publique est simple, moins les parties prenantes et les étapes sont nombreuses, plus grande est la probabilité de succès.

b) Phase de mise en œuvre de la politique publique

I. *Les prestations attendues des différents acteurs chargés de la mise en œuvre ont-elles été suffisamment clarifiées ? (des erreurs d'interprétation ou des objectifs vagues, une absence de connaissances et de volonté, une déperdition d'autorité, des divergences entre les objectifs fixés et l'application sur le terrain peuvent compromettre la réalisation et l'atteinte des objectifs).*

II. *L'organisation gérant l'intervention a-t-elle la capacité et la volonté de piloter et d'évaluer la façon dont l'intervention est mise en œuvre et sa performance au regard des problématiques sociétales à traiter ?*

III. *A-t-elle la flexibilité et la souplesse lui permettant de modifier ses comportements au vu des informations qu'elle reçoit ?*

Annexe 5 : La check-list de la préparation de l'évaluation

Quelques questions que le rapporteur doit se poser avant de débiter un travail d'évaluation :

- ✓ *Mon travail sur la faisabilité est-il bien **programmé** dans les activités de la chambre (de la Cour) ?*
- ✓ *Ai-je bien reçu la **formation** nécessaire, notamment au regard du guide méthodologique d'évaluation ?*
- ✓ *Ai-je bien cerné le **champ de la politique publique** et son évaluabilité ?*
- ✓ *Ai-je bien effectué la **revue sommaire des aspects normatifs, budgétaires et doctrinaux** de la politique publique visée ?*
- ✓ *Ai-je bien identifié les **objectifs** implicites et explicites de la politique publique ?*
- ✓ *Ai-je bien compris la **logique d'action** de la politique publique ?*
- ✓ *Ai-je bien identifié l'ensemble des **parties prenantes** ?*
- ✓ *Ai-je élaboré un ensemble de **questions évaluatives** qui me permettront d'analyser les principaux enjeux de la politique publique ?*
- ✓ *Ai-je établi la liste des **indicateurs** qui me permettront de répondre à ces questions et vérifié leur accessibilité ?*
- ✓ *Ai-je prévu la constitution d'un **comité d'accompagnement** ?*
- ✓ *Ai-je bien construit à partir de la note de faisabilité validée un plan d'action, correspondant au **programme d'évaluation** ?*
- ✓ *L'évaluation a-t-elle bien fait l'objet d'une **notification** officielle aux principales parties prenantes identifiées ?*