



Évaluation des politiques publiques (EPP) : principes, processus et méthode

Avril 2015

Sommaire

1. **Esprit et objectifs des EPP dans le cadre de la réforme de l'Etat**
2. **Fondements de la démarche**
 - 4 principes directeurs
 - Les acteurs et parties prenantes mobilisées
 - Des EPP placées sous la responsabilité de leurs commanditaires, participatives et accompagnées par le SGMAP
3. **Déroulement d'une EPP**
 - 3 phases destinées à faciliter la transformation
 - En amont : l'orientation politique de la commande
 - Phase 1 : Cadrage opérationnel (cahier des charges)
 - Phase 2 : Diagnostic
 - Phase 3 : Scénarios
 - En aval : Décision, plan d'action et mise en œuvre



1. Esprit et objectifs des EPP dans le cadre de la réforme de l'Etat

Premier ministre, relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2012

1. « Un travail d'évaluation des politiques publiques sera conduit [...] **avec l'ensemble des acteurs publics concernés** (État, collectivités locales, organismes sociaux et opérateurs) ».
2. « Cette démarche d'**évaluation opérationnelle** de l'ensemble des politiques publiques [...] doit permettre de construire une **vision collective des enjeux, des objectifs, des résultats et des modalités de mise en œuvre** de chaque politique publique ».
3. « Il s'agit de **simplifier, de rendre plus cohérente l'action des différents acteurs** et d'améliorer de manière significative l'efficacité de l'action publique ».
4. « À l'issue des travaux, le **scénario de réforme** à retenir ainsi que le **plan d'action associé** » sont proposés par l'équipe d'évaluation.

Principaux objectifs des EPP

- Améliorer la **qualité et la performance** des politiques publiques
- Répondre à l'évolution des besoins des bénéficiaires dans un cadre budgétaire contraint



2. Principes fondateurs des EPP (1/3)

Une démarche conçue autour de 4 principes

- Fournir au décideur des scénarios alternatifs à même de déboucher sur une prise de décision puis une mise en œuvre de la transformation / réforme souhaitée

1. Aide à la décision

2. Participation et transparence

- Associer acteurs et bénéficiaires de la politique pour favoriser l'appropriation collective des besoins de transformation
- Rendre compte et communiquer sur les EPP pour contribuer à l'exercice de la démocratie

- Interroger l'ensemble de la chaîne de valeur de l'action publique (efficacité, efficience, cohérence, utilité...)

3. Analyse multicritère

4. Méthode

- Mettre en œuvre les trois principes précédents dans le cadre d'une gouvernance et d'un protocole de travail opposables aux commanditaires, aux évaluateurs et aux parties prenantes

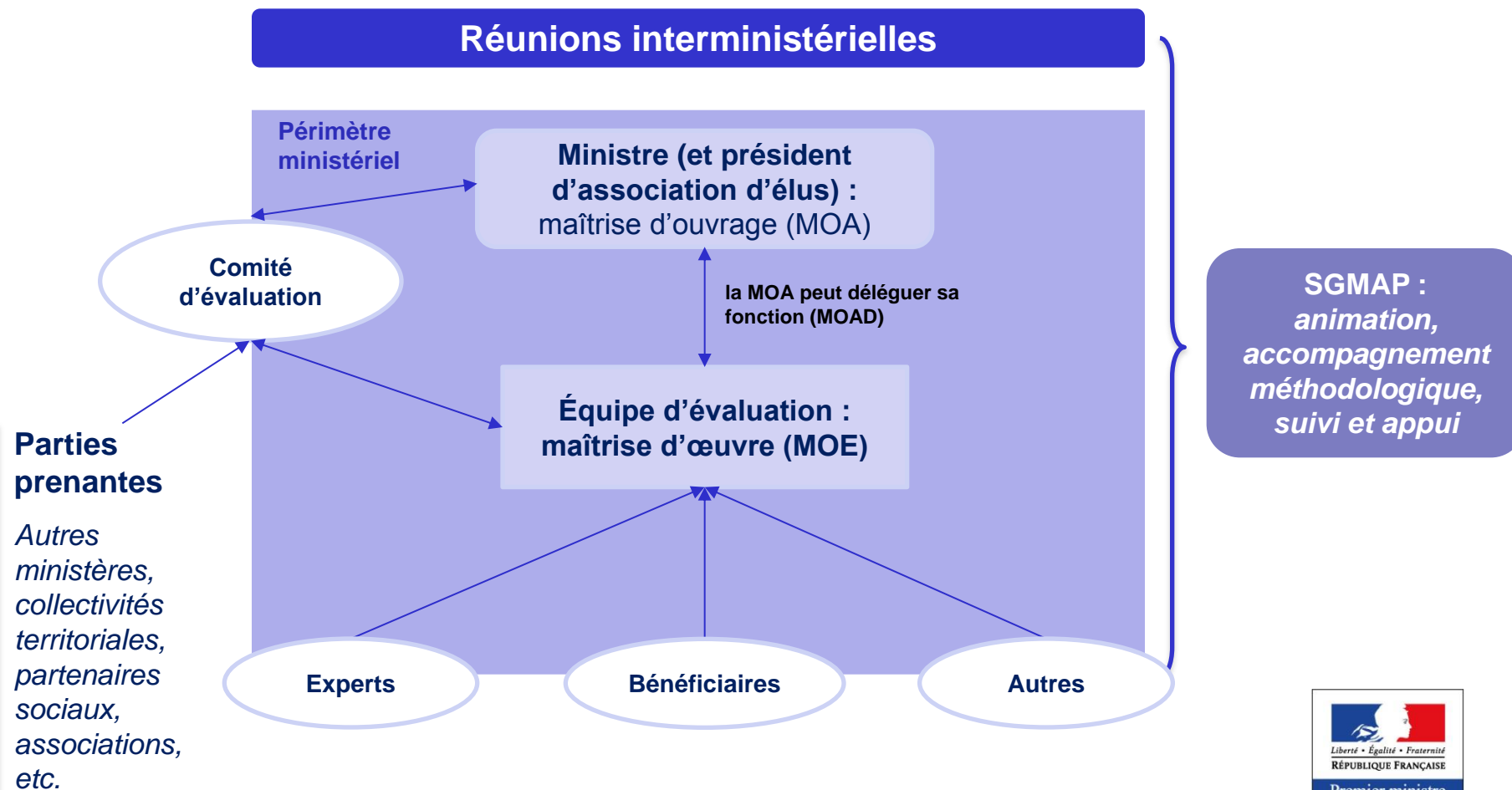


Cf. en **annexe 1**, la déclinaison opérationnelle de ces 4 principes structurants

2. Principes directeurs des EPP (2/3)

Les acteurs et parties prenantes mobilisés

Cf. sur le site
www.modernisation.gouv.fr
des **exemples d'appuis**
réalisés par le SGMAP



Cf. en **annexe 2** la répartition des rôles entre les différentes parties prenantes

2. Principes directeurs des EPP (3/3)

Des évaluations placées sous la responsabilité de leurs commanditaires, participatives, et accompagnées par le SGMAP

Une démarche structurée autour de 2 fonctions

1. **Le(s) ministre(s) responsable(s) de l'action publique évaluée assure(nt) la maîtrise d'ouvrage (MOA) de l'EPP**, conjointement avec le(s) président(s) d'association(s) d'élus pour les politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales. Au sein de la MOA, le ministre le plus concerné est chef de file de l'évaluation et préside à ce titre le comité d'évaluation (CodEv), sauf s'il en a délégué la maîtrise d'ouvrage à une personnalité qualifiée.
2. **La maîtrise d'œuvre (MOE) réunit l'ensemble des évaluateurs** ; elle a pour mission de réaliser l'évaluation de façon objective et autonome dans le cadre défini par la MOA. Elle rend compte régulièrement de ses travaux à un comité d'évaluation qui réunit les principales parties prenantes. L'un des membres de la MOE assure la coordination technique de l'évaluation et la liaison avec le SGMAP.

Les usagers et parties prenantes y sont fortement associés

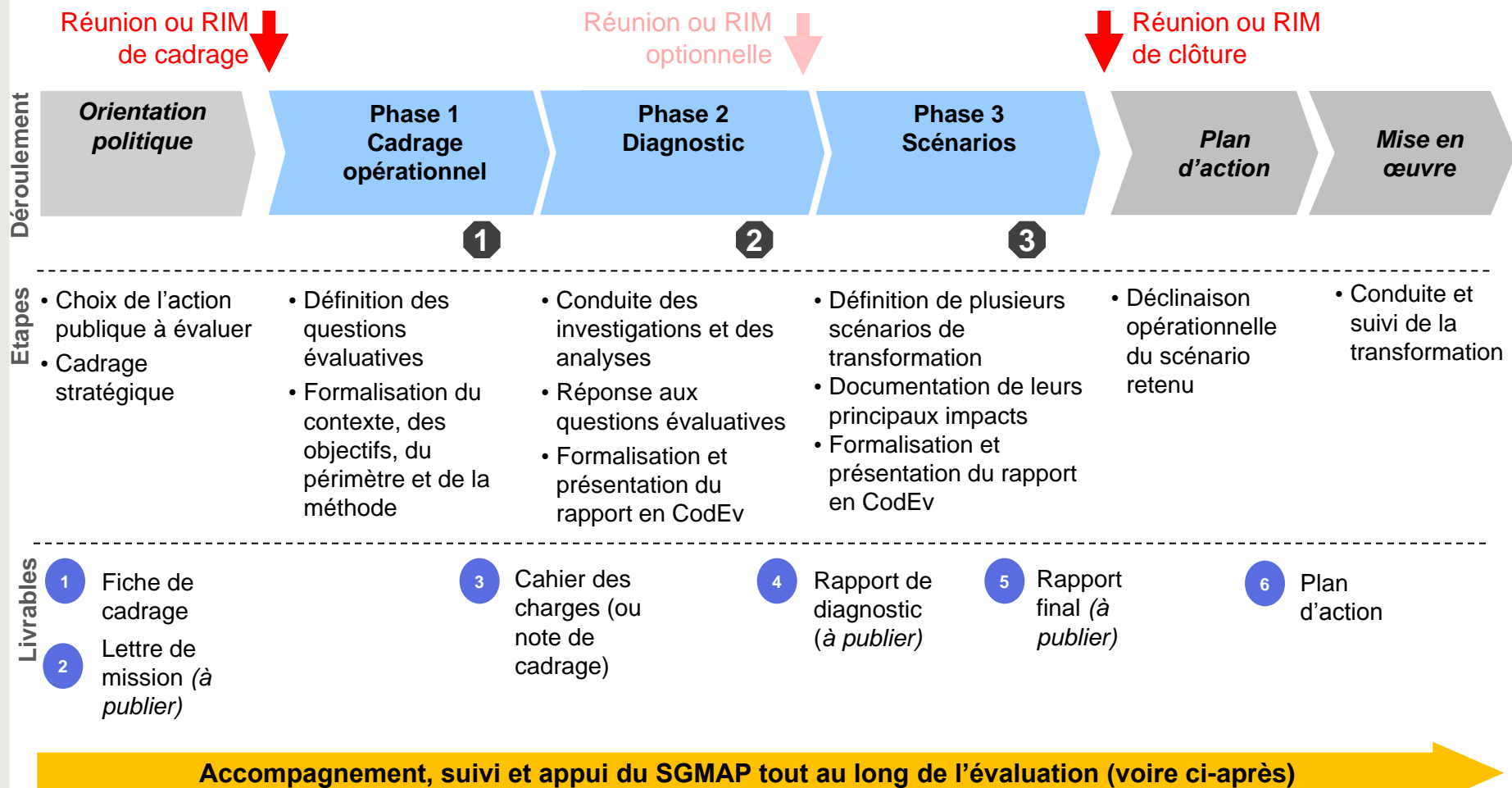
1. **Les besoins, les attentes et l'avis des bénéficiaires / usagers de la politique évaluée sont recueillis par la MOE et nourrissent l'ensemble de ses réflexions, analyses et travaux (diagnostic et scénarios).**
2. Le **comité d'évaluation (CodEv) réunit les principales parties prenantes concernées par l'action publique évaluée**. Il est tenu informé du déroulement de la mission et constitue **le lieu de partage, d'appropriation et de discussion des productions de la MOE** (cahier des charges, rapports de diagnostic et de scénario et/ou rapport final).
3. Appelé à se réunir trois fois à l'initiative de la MOA, le CodEv comprend, selon le thème et la méthode d'évaluation adoptée, des représentants d'autres ministères que ceux déjà représentés au titre de la MOA, des collectivités territoriales, des organismes sociaux, des opérateurs nationaux et locaux, des experts, voire des représentants d'association de bénéficiaires / usagers. Les autres parties prenantes non représentées dans le CodEv sont consultés par la MOE dans le cadre de ses investigations (entretiens, questionnaires...).

Le SGMAP anime l'ensemble des évaluations et accompagne individuellement chacune d'elle

1. **Le SGMAP anime et coordonne l'ensemble des évaluations pour le compte du Premier ministre.**
2. **Il conseille, accompagne et assiste la MOA et la MOE** (via un chef de projet désigné au sein du SGMAP pour chaque EPP). **Il est représenté au CodEv.**
3. Il peut également apporter une aide **technique**, voire des solutions et moyens pour **la consultation des parties prenantes** (questionnaires, sondage, enquête qualitative, *nudge*, *focus group*...), **la mobilisation de prestataires externes** afin de produire ou co-produire l'évaluation, de conduire des travaux, études ou expertises ciblées (benchmark...). En aval de l'EPP, le SGMAP peut aider à la mise en œuvre du scénario retenu (formalisation du plan d'action, assistance à la transformation et à l'implémentation de la réforme).

3. Déroulement d'une EPP (1/8)

Une démarche structurée en 3 phases destinée à faciliter la transformation



➔ Réunion d'arbitrage cabinet PM / SERES (ministérielle ou interministérielle)

⬢ Comité d'évaluation (CodEv)

3. Déroulement d'une EPP (2/8)

En amont : l'orientation politique de la commande (1/2)

Cf. sur le site
www.modernisation.gouv.fr
une trame et des exemples
de **fiche de cadrage** et de
lettre de mission

Étape 1. Choix de l'action publique à évaluer

- **Les thèmes d'évaluation sont arrêtés par le Premier ministre à l'issue d'un processus :**
 - d'identification de leurs besoins d'évaluation par les ministères et collectivités territoriales ;
 - puis d'échanges sur ces besoins entre les cabinets ministériels, le cabinet PM / SERES et le SGMAP ;
 - et enfin de décision politique passant par une RIM et formalisée dans un « bleu ».

Étape 2. Cadrage stratégique

- **Avec le concours du SGMAP, le ministère chef de file :**
 - **formalise dans une fiche de cadrage les objectifs de la politique évaluée**, ses attentes au regard de l'évaluation et les principaux risques présentés par cette dernière (en veillant le cas échéant à partager le contenu de cette fiche avec les autres membres de la MOA) ;
 - **peut désigner une personne qui représentera la MOA tout au long du processus évaluatif (maîtrise d'ouvrage déléguée)**, en particulier pour présider le CodEv. Il pourra s'agir d'une personnalité qualifiée disposant d'une forte légitimité dans le domaine considéré, d'un directeur d'administration centrale (à l'exclusion d'un membre du cabinet eu égard au principe d'indépendance de l'évaluation) ;
 - **compose la maîtrise d'œuvre**. Constituée le plus souvent de membres des inspections, la MOE peut aussi comprendre des représentants des administrations concernées (administrations centrales, déconcentrées et collectivités territoriales), des personnalités qualifiées ou experts dans le domaine considéré, des universitaires/chercheurs, des prestataires externes.
 - **élabore la lettre de mission** destinée à la maîtrise d'œuvre (MOE) et/ou la MOAD. La lettre de mission est généralement signée du Premier ministre compte tenu du caractère le plus souvent interministériel des thèmes évalués.

3. Déroulement d'une EPP (3/8)

En amont : l'orientation politique de la commande (2/2)

Étape 3. Réunion ou RIM de lancement

- À l'initiative du cabinet PM/SERES – et une fois la MOE désignée (le plus précocement possible) – se tient **une réunion** (RIM si besoin d'arbitrage) **comprenant l'ensemble des représentants de la MOA, la MOE, les conseillers sectoriels concernés du cabinet PM, les conseillers ministériels impliqués ainsi qu'un représentant du SGMAP.**
- **Cette réunion est destinée à :**
 - faire connaître et partager en interministériel le cadre de l'EPP (lettre de mission et fiche de cadrage) ;
 - préciser et valider certains points de méthode :
 - composition de l'équipe d'évaluation (MOE)
 - modalités de mise en œuvre des principes de transparence et de participation
 - calendrier des travaux
 - attentes en matière de publication des livrables et d'actions de communication
 - prévenir les éventuels risques et difficultés susceptibles d'apparaître au cours de l'évaluation, en phase de prise de décisions post-évaluation et dans la mise en œuvre de ces décisions (plan d'action).



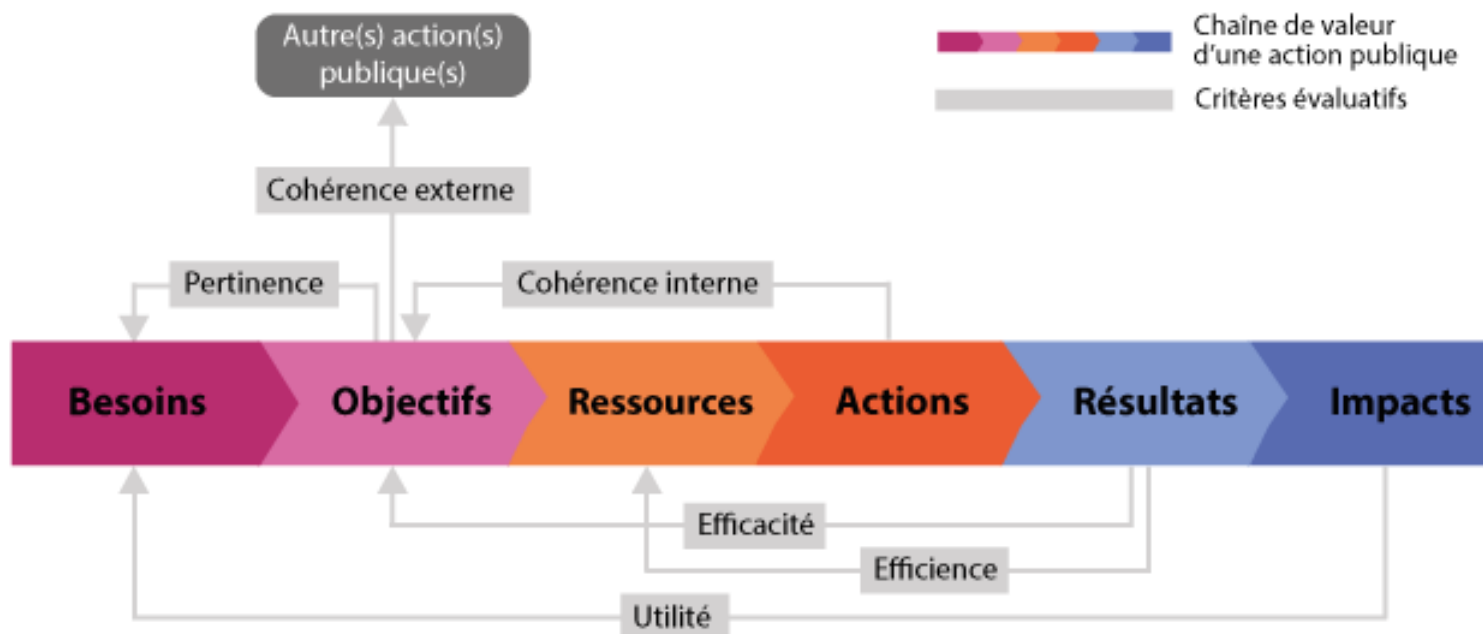
3. Déroulement d'une EPP (4/8)

Phase 1 : Cadrage opérationnel (cahier des charges)

Cf. sur le site
www.modernisation.gouv.fr
une trame et des exemples de
cahier des charges

Étape 1. Définition des questions évaluatives

- Les questions évaluatives visent à interroger l'ensemble de la chaîne de valeur d'une action publique à partir des critères évaluatifs standards (efficacité, efficience, cohérence, utilité, pertinence) et des orientations structurantes de la modernisation (simplification, innovation, numérique, ouverture des données, soutenabilité...).



Étape 2. Formalisation du contexte, des objectifs, du périmètre et de la méthode

- Le cahier des charges permet à la MOE de reformuler / préciser la commande et de la partager avec la MOA et les membres du CodEv. Il détaille en particulier le périmètre d'analyse définitif et la méthode de travail qu'appliquera la MOE (modalités d'investigations / analyses) ainsi que le calendrier détaillé.

3. Déroulement d'une EPP (5/8)

Phase 2 : Diagnostic

Cf. sur le site
www.modernisation.gouv.fr
une trame et des exemples
de **diagnostic**

Étape 1. Conduite des investigations et des travaux

- État des lieux fondé sur une **étude exhaustive des travaux déjà produits et de la documentation disponible**, le recours à des **techniques d'analyse** (ex : analyse statistique, économétrie, analyse de coûts, étude d'impact, utilisation de *data sciences*, mesure d'effets de levier...), **d'enquête** (ex : entretiens, déplacements de terrain...) **et de consultation** (questionnaires, sondages, *focus group*...).

Étape 2. Réponses aux questions évaluatives

- **Les réponses aux questions listées dans le cahier des charges** doivent par exemple permettre de savoir si les besoins des bénéficiaires sont satisfaits, s'ils évoluent, si les objectifs de la politique sont cohérents et priorités de façon pertinente, si les ressources consacrées à la politique sont correctement utilisées et dimensionnées, et si elles contribuent bien à l'atteinte des objectifs.

Étape 3. Formalisation et présentation du rapport de diagnostic en CodEv

- Le **diagnostic est formalisé par la MOE dans un rapport provisoire qui est présenté et mis en débat au CodEv**. Ce dernier donne lieu à l'établissement d'un compte-rendu par la MOA, dans lequel sont notamment mentionnées les éventuelles réserves exprimées par les participants.
- **Le rapport de diagnostic définitif est ensuite produit par la MOE** (qui décide des suites qu'elle donne aux réserves précitées). Les éventuelles divergences entre les membres de la MOE sont par ailleurs exprimées dans le rapport.
- **En cas de divergences au sein du CodEv** susceptibles de nuire à la définition, l'appropriation ou la mise en œuvre ultérieure des transformations ou réformes, **une réunion d'arbitrage** en présence de la MOE et de la MOA peut être organisée à la demande de cette dernière ou du SGMAP.

3. Déroulement d'une EPP (6/8) Phase 3 : Scénarios (1/3)

Cf. sur le site
www.modernisation.gouv.fr
des exemples de
rapport de scénarios

Etape 1. Définition de plusieurs scénarios de transformation

- La définition de scénarios pertinents s'appuie en premier lieu sur **les travaux du diagnostic** qui ont permis à l'équipe d'évaluation d'identifier et d'apprécier, au regard des problématiques stratégiques pointées dans le rapport, **les besoins de transformation attendus et les voies d'amélioration à approfondir, voire à privilégier**.
- Sur cette base, la formulation des scénarios consiste en une **analyse prospective et stratégique visant à mettre en relation les éléments du diagnostic (i) et les évolutions nécessaires (ii) pour en déduire les différentes hypothèses de transformation susceptibles d'améliorer l'action publique évaluée (iii)**.
- Une fois définies **ces hypothèses**, il s'agit d'identifier les **leviers d'actions (iv)** qui permettront d'apporter une réponse concrète au problème soulevé.
- Les scénarios résultent donc d'**un exercice de rapprochement entre les hypothèses et les leviers d'action ; ils consistent à donner un sens politique à une combinaison de leviers d'action**.

Exemple schématique de définition des scénarios

Problématiques stratégiques – (i)	Besoins de transformation – (ii)	Hypothèses de transformation – (iii)	Leviers d'action (déclinaison opérationnelle) – (iv)
Des prestations peu efficaces par rapport à l'objet affiché	Améliorer les résultats de la politique publique	1. Ciblage plus sélectif des publics bénéficiaires (effet volume)	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation (modification des conditions d'octroi) • Organisationnels : création d'un guichet unique par territoire + évolution des métiers
		2. Diminution du montant unitaire des prestations existantes (effet prix) et rationalisation de la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation (modification des conditions d'octroi) • Organisationnel : externalisation de la gestion • Analyse des processus et outils
		3. Hypothèse 1 et 2	<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble des leviers précités
		4. Suppression de la politique	<ul style="list-style-type: none"> • Loi

3. Déroulement d'une EPP (7/8)

Phase 3 : Scénarios (2/3)

Étape 1. Définition de plusieurs scénarios de transformation (suite)

- **Cette étape nécessite d'associer les parties prenantes**, de façon plus ou moins approfondie selon la sensibilité des scénarios :
 - sur la base d'une première série de couples hypothèses / leviers d'action (sans exclusion à ce stade), des entretiens complémentaires et / ou groupes de travail sont organisés avec les parties prenantes afin :
 - de tester la pertinence, la faisabilité et de niveau d'appropriation des scénarios ;
 - d'envisager d'autres hypothèses ou leviers d'action (ou de nouveaux couples hypothèses / leviers) ;
 - d'identifier les conditions précises de réussite et les contraintes ;
 - *in fine*, de permettre à la MOE de ne retenir que les scénarios réalistes.
 - l'association nécessaire des parties prenantes peut également s'appuyer, avec le soutien du SGMAP, sur un **atelier de co-design**, démarche innovante et créative réunissant sur une journée l'ensemble des parties prenantes ainsi qu'un certain nombre d'experts de la politique évaluée.

Étape 2. Documentation des principaux impacts des scénarios

- Cette étape vise à définir **les modalités techniques et les pré-requis nécessaires à la mise en œuvre de chaque scénario, et à établir / lister leurs principaux impacts probables**. Pour chaque scénario, elle consiste à :
 - **établir un bilan coûts / avantages** (en termes de conséquences sur les bénéficiaires finaux, budgétaire, de pertinence de la politique, d'amélioration de la gouvernance...);
 - **identifier les besoins d'accompagnement liés à chaque scénario** (en termes de gestion du changement, de formation professionnelle, de communication...) incluant une estimation du coût de cet accompagnement ;
 - **conclure sur la faisabilité et sur les risques** (en termes de soutenabilité économique, sociale, écologique..., de délais [calendrier législatif], d'acceptabilité par les bénéficiaires et parties prenantes).



3. Déroulement d'une EPP (8/8)

Phase 3 : Scénarios (3/3)

Étape 3. Formalisation et présentation du rapport final

- Les **scénarios sont formalisés par la MOE dans un rapport provisoire qui est présenté et mis en débat au CodEv**. Ce dernier donne lieu à l'établissement d'un compte-rendu par la MOA, dans lequel sont notamment mentionnées les éventuelles réserves exprimées par les participants.
- **Le rapport de scénarios définitif est ensuite produit par la MOE** (qui décide des suites qu'elle donne aux réserves précitées). Dans le cas exceptionnel où existeraient des divergences de fond majeures au sein de la MOE, celles-ci doivent aussi être mentionnées dans le rapport.



3. Déroutement et suites d'une EPP

En aval : décisions, plan d'action et mise en œuvre

Cf. sur le site
www.modernisation.gouv.fr
des exemples de
plan d'action

Étape 1. Décision sur les suites données à l'EPP et élaboration d'un plan d'action

- En phase « d'atterrissage » de chaque EPP, **le choix du scénario à retenir fait l'objet d'une décision qui est prise et formalisée lors d'une réunion de clôture** (RIM si besoin d'arbitrage) comprenant les maîtrises d'ouvrage (MOA) et d'œuvre (MOE), les conseillers sectoriels concernés du cabinet du PM, les conseillers ministériels impliqués et un représentant du SGMAP.
- Organisées à l'initiative du cabinet PM/SERES, **cette réunion est destinée à :**
 - acter le **choix d'un scénario** ;
 - décider de l'établissement d'un **plan d'action** (délais et conditions de réalisation ? concours SGMAP ?...) à élaborer par la MOA (voire de la création d'une instance de suivi des suites) ainsi que du calendrier de mise en œuvre des suites ;
 - définir les conditions de **publication** du ou des rapports (quand ? comment ?...) ;
 - arrêter une **stratégie de communication** (lors de la remise ou publication du rapport ? actions MOA seules ou conjointes ? rôle MOA et MOE ?...).

Étape 2. Conduite et suivi de la transformation

- **La mise en œuvre des décisions prises à l'issue de l'EPP est assurées par la MOA** (équipe projet à constituer en interne, avec l'aide éventuelle du SGMAP pour le déploiement du plan d'action).

