



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

ÉDITION
2014

Évaluation des politiques de ressources humaines

OUTILS DE LA GRH

DGAFP
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Avant-propos

Le présent guide est l'outil méthodologique qui sous-tend la démarche d'évaluation des politiques de ressources humaines de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP). Ce document a pour ambition de présenter les concepts et les grandes étapes d'une démarche d'évaluation des politiques publiques, en général (première partie) afin de proposer, ensuite, la démarche d'évaluation appliquée à la DGAFP (deuxième partie). Il fait écho au cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales proposé par les inspections générales interministérielles (IGA, IGF, IGAS) en décembre 2012.

Ainsi, le lecteur trouvera, dans un livret unique, l'ensemble des éléments de référence, théoriques et pratiques, pour aborder et approfondir le sujet de l'évaluation.

Ce guide met en perspective les principaux fondements de la démarche d'évaluation des politiques publiques, parmi lesquelles figurent les politiques RH de l'État. Pour cela, il reprend quelques principes et définitions et présente les étapes d'une démarche d'évaluation type. Il détaille également certains des aspects essentiels : objectifs, communication, acteurs impliqués ou encore composition et intérêt de l'instance d'évaluation.

Le document, destiné à l'usage interne, précise de quelle manière la DGAFP peut s'approprier la démarche évaluative pour l'adapter à la nature des politiques qu'elle pilote. Il donne un cadrage méthodologique et des indications pratiques pour faciliter la conduite des projets d'évaluation par les services de la DGAFP.

Contacts

Maïa ROHNER,

chefe de bureau de l'animation interministérielle, de l'évaluation des politiques de RH et de l'égalité professionnelle

Véronique MARCHAL,

chefe de projet évaluation des politiques de ressources humaines

Sommaire

Présentation des concepts généraux	page 5
L'évaluation des politiques publiques : une démarche en faveur de l'aide à la décision	page 7
Ce qu'est l'évaluation des politiques publiques	page 7
• Les trois dimensions de l'évaluation	page 7
• Les finalités de l'évaluation	page 7
Ce que l'évaluation des politiques publiques n'est pas	page 8
Une montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques depuis les années 60	page 8
Pourquoi, par qui, comment et quand évaluer ?	page 9
• Pourquoi évaluer ?	page 9
• Qui évalue ?	page 9
• Comment évaluer ?	page 9
• Quand évaluer ?	page 10
Une méthodologie partagée mais des pratiques différentes	page 10
Phases préparatoires : ÉTAPES 1 à 6	page 11
• ÉTAPE 1 : Déterminants de la politique à évaluer	page 11
• ÉTAPE 2 : Analyse de l'action publique	page 11
• ÉTAPE 3 : Questionnement évaluatif	page 12
• ÉTAPE 4 : Choix de la méthodologie	page 15
• ÉTAPE 5 : Création de l'instance d'évaluation, sa composition, son rôle	page 16
• ÉTAPE 6 : Choix de l'évaluateur	page 17
Le travail d'évaluation : ÉTAPES 7 à 9	page 17
• ÉTAPE 7 : Lancement de l'évaluation	page 17
• ÉTAPE 8 : Travail évaluatif	page 17
• ÉTAPE 9 : Remise des conclusions	page 17
Les suites à donner au rapport d'évaluation : ÉTAPES 10 à 12	page 18
• ÉTAPE 10 : Sélection et hiérarchisation des recommandations	page 18
• ÉTAPE 11 : Suivi des recommandations	page 18
• ÉTAPE 12 : Mise en œuvre des recommandations	page 18
La communication : un temps essentiel	page 18

La démarche de la direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP

page 19

De la théorie à la pratique : s'adapter aux spécificités de la DGAFP

page 22

Une légitimité tirée de son positionnement de « DRH-Groupe »

page 22

Une démarche inscrite dans le cycle de conception et d'amélioration des réformes RH

page 22

Un cadrage méthodologique nécessaire pour partager une culture et un savoir-faire communs

page 23

Une méthode en mode projet avec un appui méthodologique assuré par le bureau RH1

page 23

- La phase préparatoire donne à la DGAFP les moyens d'un pilotage efficace et facilite l'appropriation par l'évaluateur
 - mettre en place un dispositif de pilotage pour concerter, décider, suivre
 - structurer le champ de l'évaluation : créer le référentiel
 - rédiger le cahier des charges de l'évaluation
- La phase d'évaluation
- La phase de suivi des recommandations

page 24

page 24

page 24

page 25

page 26

page 26

Les acteurs : distinguer maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

page 27

- Le commanditaire ou maître d'ouvrage
- Le responsable du projet ou maître d'ouvrage délégué
- L'équipe projet de la maîtrise d'ouvrage
- L'évaluateur ou maître d'œuvre

page 27

page 27

page 27

page 27

Le cycle de l'évaluation des politiques de RH à la DGAFP

page 28

Une politique de communication à deux niveaux

page 30

La communication sur la démarche globale, en interne et vers les employeurs

page 30

- En interne
- Vers les employeurs

page 30

page 30

La communication sur l'avancement des projets

page 30

Annexes

page 31

L'évaluation des politiques publiques : une démarche en faveur de l'aide à la décision

Ce qu'est l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est un exercice global qui s'adapte aux particularités des différents domaines de l'action publique, sa définition n'est donc pas figée.

Voici une sélection de quelques citations qui tendent à la définir :

« *Évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres* »¹ ;

« *Évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur* »² ;

*L'évaluation consiste à « rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus d'une politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés »*³.

• Les trois dimensions de l'évaluation

L'évaluation vise à produire des changements dans l'action des pouvoirs publics ou dans la société, pour cela, elle est conçue comme un **moyen d'aider la décision politique dans le choix des orientations à prendre**.

Elle revêt trois dimensions :

- **Cognitive** : acquérir des **connaissances** sur les politiques, leur mise en œuvre et leurs effets ;
- **Normative** : porter un **jugement** sur la valeur des politiques ;
- **Instrumentale** : **décider** d'un changement social ou de comportement des acteurs de terrain.

Il est attendu de l'évaluation qu'elle produise des **connaissances** supplémentaires et qu'elle fasse des **propositions** pour **avancer de manière plus efficace**. Si les trois dimensions, cognitive, normative et instrumentale, sont réunies au sein d'une même évaluation, elle n'en sera que plus utile.

• Les finalités de l'évaluation

La finalité d'une évaluation déterminée par l'objectif qu'elle poursuit est définie dès le démarrage du projet, elle oriente ainsi l'ensemble de la démarche. De cette manière, l'évaluation peut être directement opérationnelle. Différents types de finalités peuvent être cités :

- finalité **déontologique** : rendre des comptes aux responsables institutionnels et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus ;
- finalité **d'apprentissage** : contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent, à s'en approprier les objectifs et à réfléchir à une meilleure traduction de ces derniers dans leurs pratiques quotidiennes ;
- finalité **gestionnaire** : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre ;
- finalité **décisionnelle** : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.

1 - Rapport Deleau, 1985.

2 - Rapport Viveret, 1989.

3 - Décret du 22 janvier 1990 ayant instauré la procédure interministérielle d'évaluation.

Ce que l'évaluation des politiques publiques n'est pas

En premier lieu, l'évaluation n'est pas le contrôle des services ou acteurs concernés par la politique évaluée, ce n'est pas non plus l'évaluation individuelle professionnelle.

Elle se distingue également d'autres pratiques professionnelles d'aide à la décision en matière de conception, de pilotage et d'amélioration des politiques publiques, comme :

- **l'audit de performance** : cette pratique dans laquelle se reconnaissent les cours des comptes de nombreux pays, vise à étendre aux politiques publiques des activités précédemment pratiquées au niveau des organisations : audit organisationnel, audit de régularité ;
- **le contrôle de gestion** : il cherche à améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité développée ou les résultats obtenus. Il aide au pilotage des services à partir de l'analyse des coûts, des activités et des résultats⁴ ;
- **la gestion de la qualité** : elle permet, à partir de normes définies, de vérifier l'adéquation entre le réel et ces normes prescrites ;
- **les missions d'inspection** : outils du « rendre compte », à disposition des commanditaires pour faire l'état des lieux des politiques publiques ou de situations internes à la fonction publique, elles aboutissent à des préconisations qui peuvent être reprises par le demandeur ;
- **les études** : elles sont un moyen d'apporter des connaissances sur un champ d'étude ou un sujet spécifique.

Une montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques depuis les années 60

L'évaluation des politiques publiques a été mise en œuvre aux États-Unis dans les années 60 avec la pratique du *program planning budgeting system* (PPBS) et en France en 1968 avec la **rationalisation des choix budgétaires (RCB)**. Ce mode de gestion de l'État « a introduit de manière pérenne les questions de mesure de l'action et plus généralement la réflexivité de l'État par rapport à ses propres pratiques »⁵. La RCB est un des vecteurs de l'entrée de la pratique évaluative dans l'administration.

Le **décret n° 90-82 du 22 janvier 1990** relatif à l'évaluation des politiques publiques est le premier texte réglementaire qui institue l'évaluation des politiques publiques en France, avec la mise en place d'un Comité interministériel de l'évaluation (CIME), d'un Fonds national de développement de l'évaluation et d'un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE).

Le **décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998** relatif à l'évaluation des politiques publiques apporte un nouveau souffle à la démarche en la voulant plus simple, plus efficace et plus rapide. Le CIME et le CSE sont alors supprimés et remplacés par le Conseil national de l'évaluation (CNE), instance à la fois politique et scientifique.

Le **Commissariat général du plan (CGP)** rebaptisé **Centre d'analyse stratégique (CAS)** en 2006 assure le secrétariat du CNE, suit les travaux d'évaluation des instances et se concentre sur la prospective.

Afin de renforcer le rôle fondamental d'aide à la décision de l'évaluation, un **secrétariat d'État à la Prospective et à l'Évaluation des politiques publiques** est créé en 2008 sous l'égide des services du Premier ministre. Un an plus tard, le secrétariat d'État est supprimé et une **Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP)** est mise en place au sein du ministère du Budget.

4 - Définition et objectifs sur le site de la performance publique : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/approfondir/le-controle-de-gestion/les-missions-et-activites-du-controle-de-gestion.html>

5 - L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marche et professionnels. Thèse pour le doctorat en science politique, Nicolas Matyasik sous la direction de Andy Smith, Université Montesquieu – Bordeaux IV / Sciences Po Bordeaux, décembre 2010.

En octobre 2012, le Gouvernement lance la **modernisation de l'action publique (MAP)** en créant un Comité interministériel *ad hoc* (**CiMAP**). Cette nouvelle étape de réforme de l'État fixe trois axes de travail : poursuivre la simplification des démarches administratives, adapter la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et évaluer les politiques publiques.

Sur ce dernier axe, le document de décembre 2012 de cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, proposé par les inspections générales interministérielles (IGA-IGF-IGAS), sert de fil conducteur.

Enfin, le **Commissariat général à la stratégie et à la prospective**, créé par **décret du 22 avril 2013**, se substitue au CAS et a notamment pour mission le développement de l'évaluation des politiques publiques. Dans ce cadre, il accompagne les projets d'évaluation lancés fin 2012 par le Gouvernement dans le cadre de la MAP.

Pourquoi, par qui, comment et quand évaluer ?

• Pourquoi évaluer ?

L'action publique s'est **complexifiée** d'année en année. Les domaines d'action sont composés d'éléments variés qui dépendent de **déterminants multiples** et font souvent intervenir de nombreux acteurs, chacun dans son domaine de compétence propre.

Dans ce contexte, l'évaluation apparaît comme un **outil** indispensable à la décision pour **comprendre l'action publique et éclairer les choix possibles**.

• Qui évalue ?

Pour lancer une évaluation, l'**autorité publique ou commanditaire** (le maître d'ouvrage), transmet à l'**évaluateur** (le maître d'œuvre) un cahier des charges dans lequel figurent ses attentes. Celui-ci fait office de document contractuel entre autorité publique et évaluateur.

De son côté, l'**évaluateur** s'engage à respecter les exigences de l'autorité publique et à se porter garant d'un certain nombre de principes tels que : la compétence, la responsabilité, la distanciation, la transparence⁶...

Il peut être externe à l'organisation publique : cabinets de consultants, experts, inspections générales, ou interne (équipe d'un service évaluation, par exemple).

• Comment évaluer ?

Pour construire son analyse, l'évaluateur propose au commanditaire des **outils de recherche**, empruntés aux sciences sociales et économiques (entretiens, analyse documentaire, analyse de contribution, techniques d'animation...).

Les différents constats fournis par ces outils constituent un **faisceau d'indices** permettant de produire des conclusions et préconisations/recommandations étayées.

Enfin, l'évaluation est d'autant plus pertinente qu'elle a pu associer les acteurs ou parties prenantes de la politique au projet. Regroupés en **instance d'évaluation**, ces derniers peuvent échanger sur les avancées de l'évaluation mais aussi discuter ou valider les propositions de l'évaluateur.

6 - Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics, *Société française de l'évaluation*, 21 juin 2006.

• Quand évaluer ?

Dans le cycle idéal d'élaboration des politiques publiques, les modalités de leur évaluation (calendrier, budget alloué, méthode...) sont décidées au moment de la conception.

En effet, anticiper l'évaluation permet d'identifier et de mettre en place les indicateurs de suivi qui constitueront la base de connaissances utile à l'évaluation à venir. Il faut noter qu'un déficit **de connaissances** sur les effets et impacts des politiques ne permet pas une évaluation satisfaisante.

L'évaluation peut être lancée à différents moments de la mise en place de l'action publique, son éclairage varie en conséquence. Elle peut intervenir :

- avant la mise en œuvre de la politique : **il s'agit d'une évaluation « ex ante »**, destinée à identifier au préalable les impacts possibles (études d'impact) ;
- tout au long du déroulement de la politique : **il s'agit d'une évaluation « in itinere » ou « chemin faisant »**, destinée à suivre l'évolution des impacts ;
- à un moment déterminé de la mise en place de la politique : **il s'agit d'une évaluation « intermédiaire » ou à « mi-parcours »**, elle sert de jalon pour mesurer des progrès ou pour anticiper des impacts possibles ;
- après la mise en œuvre de la politique : **il s'agit d'une évaluation « ex post » ou « a posteriori »**, pour mesurer les effets de la politique.

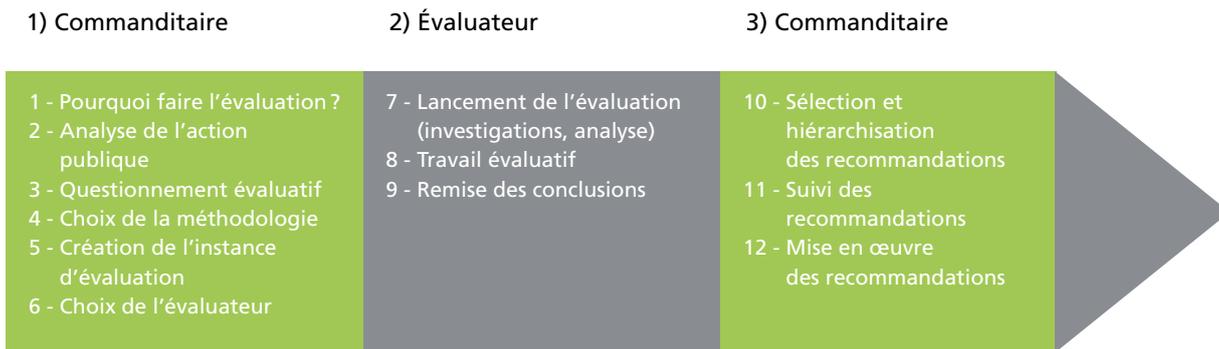
Une méthodologie partagée mais des pratiques différentes

L'évaluation des politiques publiques s'est construite *via* différents réseaux de professionnels (universitaires, chercheurs, consultants). Sa pratique est aussi variée que le nombre de professionnels en évaluation. Toutefois, une « méthodologie type » se dégage des pratiques observées (cf. annexe 6 : Bibliographie). Elle est présentée dans la suite du document.

L'évaluation d'une politique publique est un travail qui se construit en **mode projet** et répond à une réflexion découpée en trois temps :

- 1) la préparation de l'évaluation ;
- 2) le lancement, les investigations et l'analyse de l'évaluation ;
- 3) les suites à donner.

Pour qu'une **évaluation soit utile** aux services et aux agents publics de manière générale, que le processus soit respecté et le prolongement assuré, elle doit être **soutenue par les équipes** (bureau demandeur et bureau expert en évaluation) et **portée par la hiérarchie**.



Phases préparatoires : ÉTAPES 1 à 6

• ÉTAPE 1 : Déterminants de la politique à évaluer

Un service qui souhaite faire l'évaluation d'une de ses politiques publiques doit être en mesure d'**en déterminer les grands axes et les principaux enjeux**, d'identifier les **acteurs** impliqués et le **questionnement** qu'il souhaite poser. Ce questionnement doit être révélateur d'un contexte particulier (mise en place de la politique, renouvellement d'un programme, etc.) et doit **constituer les bases de l'évaluation** : quoi évaluer et pourquoi évaluer.

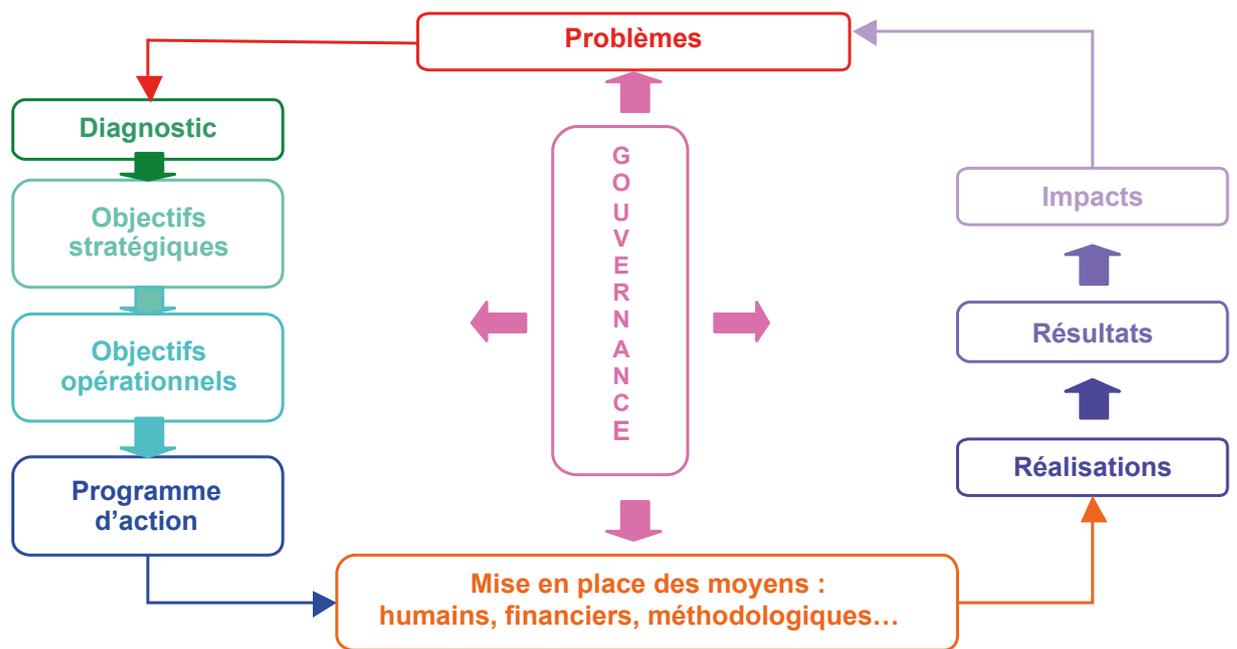
Ainsi, l'ensemble de ces éléments déterminants doit figurer dans la **note de faisabilité** (cf. annexe 2) que le bureau métier transmet au bureau évaluation afin d'apprécier la nature et l'envergure du projet avant son lancement.

• ÉTAPE 2 : Analyse de l'action publique

L'objet de l'étape 2 est de comprendre le **mécanisme de l'action publique** concernée et d'**identifier les différents composants de sa logique** (cf. schéma ci-dessous).

Elle naît du constat d'un **besoin** ou d'un **problème que rencontre une population**. Pour apporter une réponse, l'autorité publique établit un **diagnostic** et en déduit des **objectifs**. Un **programme d'actions** est ensuite défini et des **moyens mis en place**. Ces programmes sont constitués de **réalisations qui génèrent des résultats** et, à plus long terme, des **impacts**.

Des acteurs (autorités publiques, opérateurs, financeurs, bénéficiaires...) **interagissent** autour de ce processus et forment la gouvernance de l'action publique.



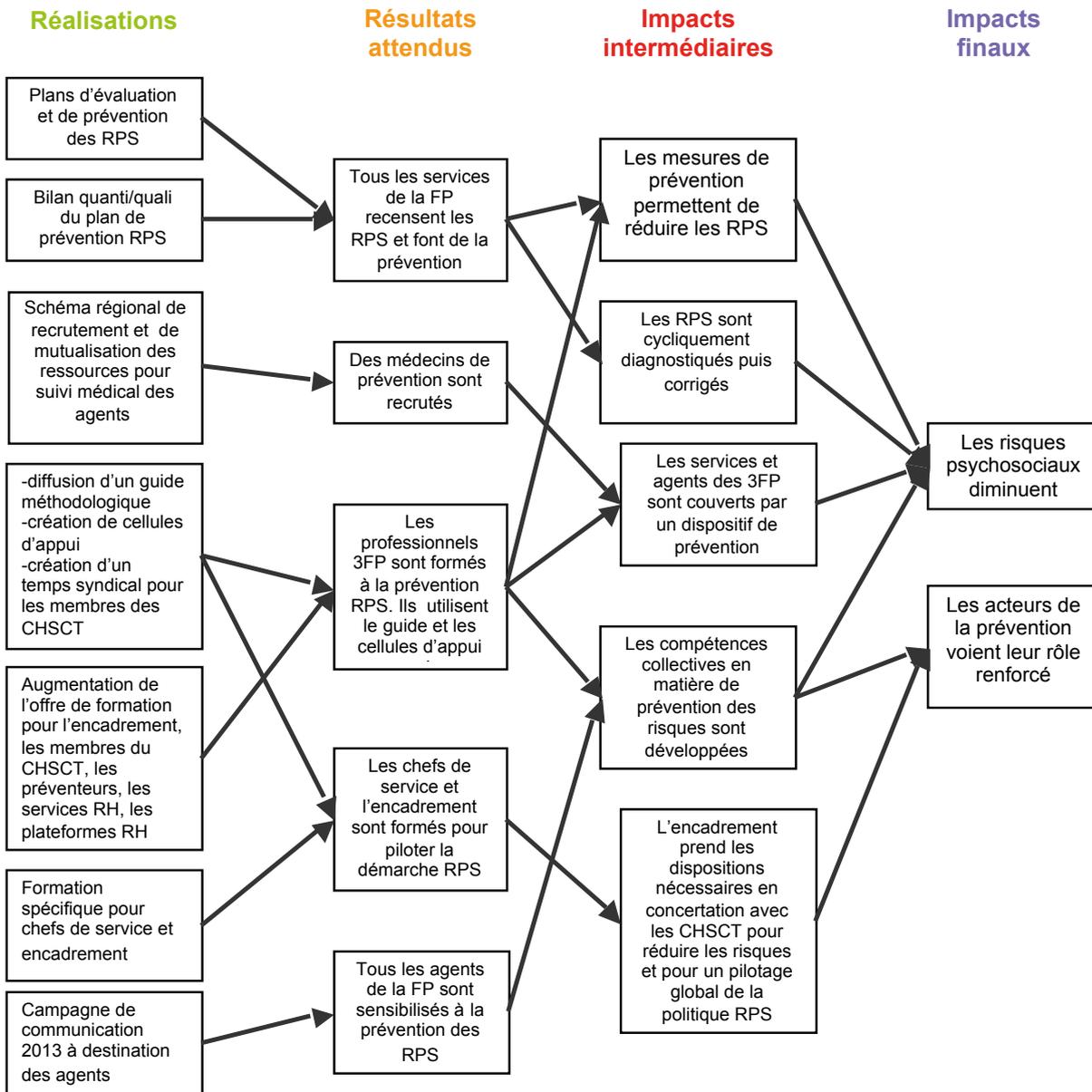
• ÉTAPE 3 : Questionnement évaluatif

Les questions évaluatives sont les **interrogations auxquelles doit répondre prioritairement l'évaluation**. D'où viennent les questions évaluatives :

- de la logique d'intervention (diagramme logique d'impacts-DLI), voir l'exemple ci-dessous ;
- des besoins qui justifient l'évaluation ;
- de la réflexion des parties prenantes.

Les questions évaluatives permettent de **préciser l'angle d'approche de l'intervention**. Elles sont insérées dans le cahier des charges et permettent de **focaliser le travail d'évaluation**, pour des critères de jugement et une collecte d'information plus ciblés, une analyse plus approfondie, un rapport plus opérant.

Exemple du diagramme logique d'impacts -DLI- sur la politique de prévention RPS (version de travail)



► **Les cinq catégories de questions évaluatives**

Les questions évaluatives sont classées selon cinq catégories :

- **Efficacité** : mesure selon laquelle les **objectifs fixés ont été atteints** ou sont en train de l'être.

Exemple : Dans quelle mesure la politique d'éducation a-t-elle contribué à l'accès équitable à un enseignement de base de bonne qualité ?

- **Efficience** : mesure selon laquelle les **ressources sont converties en résultats** de façon économe.

Exemple : Dans quelle mesure, la mise en place de plateformes de gestion des ressources humaines participe-t-elle à une meilleure gestion des dépenses de formation ?

- **Pertinence** : mesure selon laquelle **les objectifs de l'action correspondent aux attentes** des bénéficiaires.

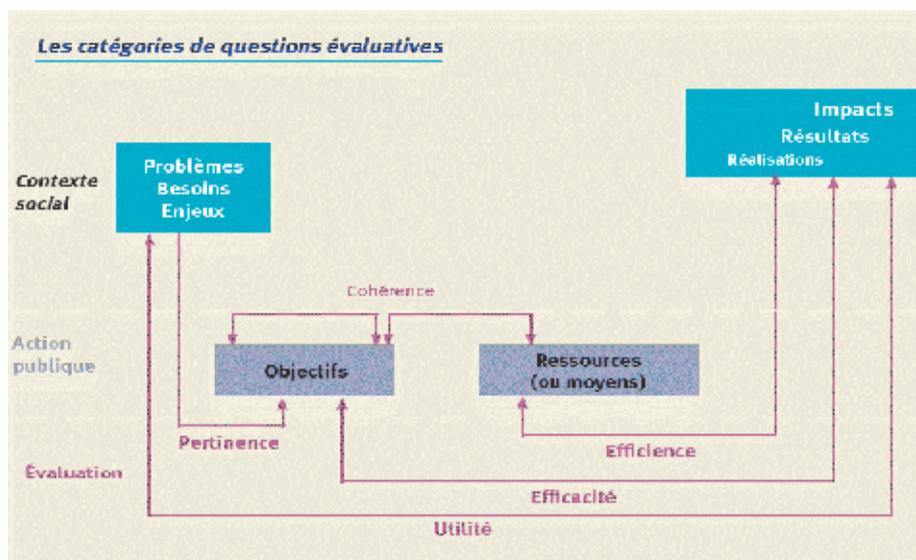
Exemple : Les actions menées par les plateformes de gestion des ressources humaines en vue de former les agents des services déconcentrés répondent-elles aux besoins des agents ?

- **Cohérence** : mesure selon laquelle les **actions entrent en complémentarité/opposition avec d'autres actions** de l'intervention (interne), d'autres politiques publiques (externe).

Exemple : Dans quelle mesure la politique interministérielle de formation a-t-elle permis aux agents d'être suivis dans leur parcours tout en prenant en compte les actions propres des ministères ?

- **Durabilité (utilité)** : **continuation des bénéfices** résultant d'une action après la fin de l'intervention ⁷.

Exemple : Quelle est l'effectivité de la mesure d'accompagnement RH des agents une fois la mesure levée ?



Source : La démarche d'autoévaluation des maisons de l'emploi, Guide d'autoévaluation, Alliance Villes Emploi, Décembre 2007.

Ce schéma présente la corrélation entre les catégories de questions évaluatives et les étapes de l'action publique.

Afin de collecter de façon objective et claire les réponses aux questions évaluatives, chacune d'entre elles sera préalablement déclinée en **critères de jugement et indicateurs d'évaluation**.

7 - Site EuropeAid : http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_fr.htm

► Critères de jugement et indicateurs d'évaluation

Voici ci-dessous de quelle manière se décline une question évaluative en critères de jugement et indicateurs d'évaluation :

Question d'efficacité	
Question évaluative	Dans quelle mesure la politique d'éducation a-t-elle contribué à un accès équitable à une éducation de base de bonne qualité ?
Critères de jugement	a- Tous les enfants ont accès à l'éducation depuis le lancement de la politique. b- La qualité de l'éducation dispensée est reconnue.
Indicateurs d'évaluation	a- Filles et garçons bénéficient de l'éducation. a- Taux d'enfants ne recevant pas d'éducation. a- Nombre de familles dont les enfants reçoivent une éducation. b- Taux d'élèves qui poursuivent un apprentissage sur le long terme. b- Taux de satisfaction des acteurs concernés (élèves, professeurs, parents, directeurs d'établissements) par l'apprentissage dispensé.
Outils	Étude documentaire, enquêtes, questionnaires.

Un indicateur d'évaluation permet de **spécifier la manière dont la donnée doit être collectée**. Il peut être qualitatif ou quantitatif. Un élément chiffré est plus facile à obtenir, s'il s'agit d'un taux, d'un nombre ou d'un volume. En revanche, un élément qui se réfère à une appréciation, une opinion ou un avis sera plus difficilement comparable. Dans ce cas, une batterie de critères peut être fixée, permettant d'infirmier ou de confirmer le critère de jugement. La robustesse ⁸ de ces éléments est une condition nécessaire à leur utilisation.

Les indicateurs d'évaluation, une fois collectés, constituent la base d'informations utile pour juger de la politique concernée.

• ÉTAPE 4 : Choix de la méthodologie

Il est fréquent que les données utiles ne soient pas toutes à la disposition de l'évaluateur au moment de l'évaluation (erronées, illisibles, éparses, déclaratives...). Il lui revient donc de construire un modèle d'outils qui permet de limiter ces inconvénients.

L'évaluation des politiques publiques s'inspire **d'outils des sciences sociales et économiques pour collecter les données, les analyser et les croiser**.

Voici quelques techniques des sciences sociales et économiques qui peuvent être utilisées en évaluation :

- analyse de bases de données ;
- analyse documentaire ;
- enquête, questionnaire, entretien collectif ou individuel ;
- étude de cas ;
- technique d'animation ;
- *focus group* (groupe de discussion) ;

8 - Une donnée ne peut être transformée en généralité. Pour la rendre plus solide, il faut s'assurer de certains critères comme l'objectivité, le recoupement de plusieurs données pour assurer une conclusion, une série longue, un périmètre constant...

- cartographie ;
- méthodes participatives (groupe d'évaluation participatif) ;
- analyse multicritère ;
- analyse socioculturelle ;
- analyse AFOM (atouts/faiblesses/opportunités/menaces ou SWOT) ;
- analyse économétrique (contrefactuel, attribution, contribution, statistique...).

Un panel d'experts peut également être amené à discuter et analyser les données à exploiter.

• ÉTAPE 5 : Création de l'instance d'évaluation, sa composition, son rôle

L'instance d'évaluation permet, en premier lieu, de soumettre aux avis et mettre au débat le cahier des charges. Elle constitue ensuite l'instance de suivi de l'avancée des projets d'évaluation.

Les modalités de fonctionnement de ces instances varient selon les organisations et le contexte de l'évaluation.

Certaines choisissent d'associer les parties prenantes de la politique évaluée, soit pour faire émerger des idées, soit simplement pour recueillir leur avis.

L'instance d'évaluation se réunit généralement entre trois et cinq fois au cours du projet :

- une ou deux fois pour formuler et discuter des questions évaluatives et **valider les documents de cadrage de l'évaluation** : cahier des charges et calendrier, livrables, orientations méthodologiques suivies par l'évaluateur ;
- une fois pour faire le point sur le diagnostic établi par l'évaluateur ;
- une fois encore pour participer à la **formulation des conclusions** et à la **construction des préconisations** ;
- une fois supplémentaire, si besoin est, pour faire le point sur le **suivi des préconisations** retenues et mises en œuvre.

Un **calendrier des réunions de l'instance** est décidé avant le lancement de la démarche. **Les comptes-rendus** sont produits, soit par l'évaluateur, soit par l'autorité publique. Un président est désigné. Il peut être issu d'une partie prenante extérieure à l'autorité publique ou à l'évaluateur.

Lors de ces séances, les parties en présence peuvent **discuter et échanger** sur tous les aspects de l'évaluation.

► Les principes de composition de l'instance d'évaluation

Pluralisme	<ul style="list-style-type: none"> - La composition d'une instance d'évaluation doit tendre au pluralisme, c'est-à-dire assurer, dans la mesure du possible, l'expression effective de la diversité des points de vue légitimes. - Le pluralisme de l'instance permet de favoriser l'établissement de rapports de confiance autour de l'évaluation, de faciliter l'accès aux informations d'une part, et la diffusion et l'appropriation des conclusions et recommandations d'autre part.
Réflexion collective	<ul style="list-style-type: none"> - Les membres font partie de l'instance, non pas en qualité de représentants de leur organisation mais en leur nom propre. Il s'agit donc d'un engagement moral de participer en tant que membre d'un groupe. - L'instance rassemble une dizaine de personnes au maximum et répartit de façon équilibrée les points de vue des décideurs et des publics concernés.
Légitimité	<ul style="list-style-type: none"> - Le choix des membres doit contribuer à la légitimité de l'évaluation. Les opérateurs sont susceptibles de biaiser les débats et doivent donc avoir plutôt le statut d'observateurs que de membres à part entière. - Le président de l'instance doit bénéficier d'une forte légitimité puisqu'il assure le rôle de porte-parole du groupe. Cette fonction requiert impartialité, disponibilité (préparation des comités de pilotage), qualités d'animation, connaissances du processus évaluatif et capacité de synthèse.
<p>Les notions de pluralisme et de légitimité sont étroitement liées : l'évaluation sera d'autant plus légitime que les choix auront été faits par délibération entre des parties prenantes dont les intérêts sont divers, voire opposés.</p>	

Source : document Fiche technique Euréval© 2009.

• ÉTAPE 6 : Choix de l'évaluateur

L'évaluateur peut être externe à l'organisation publique : cabinets de consultants, experts, inspections générales, ou interne (équipe d'un service évaluation, par exemple).

Dans le cas d'un cabinet de consultants, celui-ci sera choisi selon la procédure d'appel d'offres adaptée sur la base du cahier des charges établi par les services du commanditaire.

Les réponses à l'appel d'offres seront examinées, *via* une grille d'analyse préalablement définie.

Le travail d'évaluation : ÉTAPES 7 à 9

• ÉTAPE 7 : Lancement de l'évaluation

Une fois l'instance d'évaluation créée et le travail de l'évaluateur cadré, ce dernier peut lancer les investigations dans le but de répondre aux attentes du commanditaire et en informer les parties prenantes.

• ÉTAPE 8 : Travail évaluatif

Le travail évaluatif consiste d'une part à collecter les informations de terrain (entretiens, recherche documentaire...) et d'autre part, à analyser ces données pour apporter les réponses aux questions évaluatives dans le respect de la méthode définie à l'étape 4.

• ÉTAPE 9 : Remise des conclusions

Après avoir transformé le travail de recherche d'informations en analyse appropriée aux interrogations formulées par le commanditaire et les parties prenantes, l'évaluateur se consacre à la rédaction du rapport final dans lequel doivent apparaître les conclusions et les recommandations.

► Les conclusions

Les conclusions sont les réponses aux questions évaluatives. Il peut y en avoir plusieurs pour répondre à une question. Ces conclusions font **la synthèse des éléments constatés lors des recherches. Les conclusions peuvent présenter un jugement**, elles sont équilibrées et reprennent l'ensemble des constats, **elles sont « contextualisées » et synthétiques.**

► Les recommandations

Arrivée au terme de la rédaction des conclusions, l'évaluateur réfléchit aux recommandations qu'il peut **soumettre au commanditaire.** Ces préconisations doivent être **hiérarchisées et opérationnelles**, autant que possible.

Les suites à donner au rapport d'évaluation : ÉTAPES 10 à 12

• ÉTAPE 10 : Sélection et hiérarchisation des recommandations

Lors de la réunion de remise du rapport final, les **membres de l'instance d'évaluation peuvent réfléchir ensemble à la construction des recommandations**. Il est intéressant de ne pas s'acquitter de **l'avis des parties prenantes qui apportent leurs éclairages**. De cette manière, les recommandations reflètent la présence des acteurs en jeu.

• ÉTAPE 11 : Suivi des recommandations

Une fois que le **commanditaire reçoit les recommandations retenues**, il se les approprie et propose un **programme d'actions de mise en œuvre**.

Il est important que **l'instance d'évaluation se réunisse autant de fois que nécessaire ou soit destinataire, par la suite, de ce suivi pour faire vivre l'évaluation**. Un comité de suivi peut être créé à cet effet.

• ÉTAPE 12 : Mise en œuvre des recommandations

Faire vivre l'évaluation, c'est également pouvoir **relancer la boucle de l'action publique**. Cela signifie que les recommandations doivent pouvoir influencer l'action publique qui se poursuit dans le temps. **Le but est de diriger de manière plus efficace et pertinente le curseur des moyens dévolus à l'action publique**.

La communication : un temps essentiel

Le **commanditaire doit pouvoir informer son organisation de la tenue d'une évaluation**, des recommandations sélectionnées et à suivre. S'il le souhaite, il peut également **associer à cette phase de communication toutes les parties prenantes**.

Pour que l'évaluation ait une valeur ajoutée dans la sphère décisionnelle et institutionnelle, il faut que les conclusions soient largement diffusées et qu'elles rencontrent un écho favorable auprès des utilisateurs potentiels.

La diffusion de l'évaluation est une phase essentielle qui suit la production du rapport d'évaluation, qui mérite d'être prévue dès la phase de rédaction du cahier des charges. Il est souhaitable que **le cahier des charges annonce vers quel public les résultats de l'évaluation seront diffusés** et sous quelle forme ils le seront. Les décisions en la matière sont confirmées par le commanditaire après la remise du rapport, mais une bonne anticipation de la stratégie de diffusion permet d'**optimiser l'utilisation de l'évaluation**.

La démarche de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique - DGAFP

Au sein de la sous-direction de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines (SDRH) de la DGAFP, le bureau de l'animation interministérielle, de l'évaluation des politiques de ressources humaines et de l'égalité professionnelle (RH1) a la charge de **piloter le dispositif d'évaluation des politiques de ressources humaines**.

Dans ce cadre, les politiques de ressources humaines de l'État sont considérées au regard de l'importance des budgets publics mobilisés en masse salariale et de l'impact sur l'emploi global du pays, comme des politiques publiques.

Au-delà de la mission d'appui méthodologique confiée au bureau RH1 en avril 2012, c'est **l'ensemble de la DGAFP qui est impacté par le développement de cette nouvelle mission**.

L'objectif de la DGAFP est de développer ses compétences collectives en matière d'évaluation en inscrivant sa démarche **dans son rôle de DRH-Groupe de l'État** et en se donnant les moyens de **faire évoluer les pratiques actuelles (inspection, audit) vers une véritable démarche d'évaluation sous forme de projets**.

Cet élargissement des missions d'inspection aux projets d'évaluation de politiques s'est opéré de façon concrète au sein de l'État et des organes de contrôle, notamment depuis 2008, par exemple :

- création en mai 2009, à l'Assemblée nationale d'un organe dédié à l'évaluation des politiques publiques : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CECPP) ;
- adoption en 2012 au Sénat d'une démarche spécifique d'évaluation couvrant tous les domaines d'action de l'État ;
- mise en place à partir de 2011, par la Cour des comptes, d'une démarche d'évaluation testée dans chacune des chambres de la Cour, sur des thèmes différents ;
- élaboration en décembre 2012 par les inspections générales interministérielles (IGA/IGF/IGAS) d'un cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales⁹ ;
- mise en place fin 2012, par le Premier ministre, d'un Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CiMAP) chargé de suivre les projets d'évaluation des ministères.

Ces différentes démarches convergent. Elles se donnent pour objectif **d'éclairer le commanditaire dans ses décisions en cherchant autant à comprendre qu'à mesurer**. Elles mettent l'accent sur quatre points :

- légitimer le projet par un mandat clair et mettre en place une structure de gouvernance du projet ;
- intégrer les parties prenantes à la définition et au suivi du projet d'évaluation pour une pluralité d'approches ;
- partager le questionnement évaluatif ;
- assurer le suivi des décisions.

C'est dans cette ligne que se positionne la démarche de la DGAFP.

La suite du document est plus particulièrement destinée à guider les bureaux de la DGAFP dans leur démarche d'évaluation de politiques RH.

9 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000683/0000.pdf>

De la théorie à la pratique : s'adapter aux spécificités de la DGAFP

Une légitimité tirée de son positionnement de « DRH-Groupe »

La DGAFP a pour objectif de procéder à l'évaluation des politiques de ressources humaines de la fonction publique.

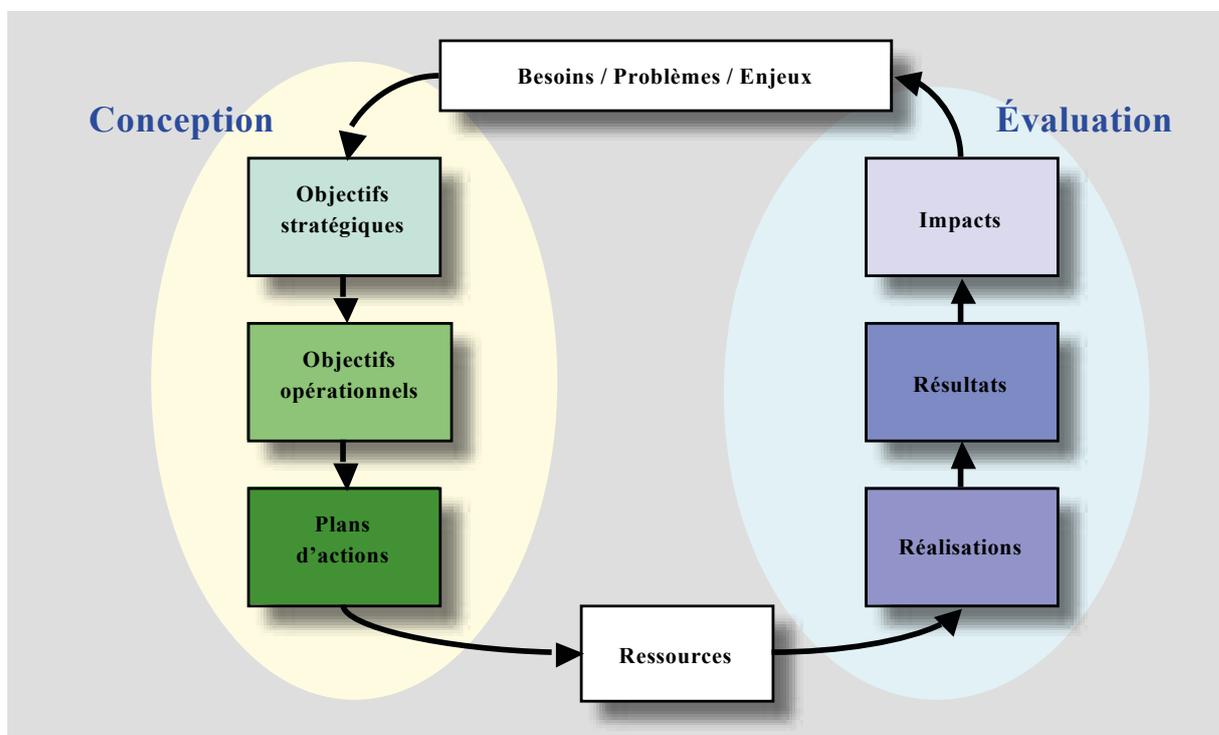
Cette mission se distingue des autres projets d'évaluation de politiques par au moins deux aspects :

- la nature des politiques évaluées qui ne relèvent pas, contrairement aux démarches classiques, d'une logique dite « d'intervention » comme, par exemple, la politique de l'eau ou celle de la lutte contre la toxicomanie pour lesquelles des ressources, notamment sous forme de dotations financières, sont spécifiquement affectées ;
- la séparation des responsabilités entre conception et mise en œuvre : la DGAFP conçoit les politiques générales de RH de la fonction publique alors que leur mise en œuvre est confiée aux employeurs (ministères, collectivités territoriales, hôpitaux).

Par conséquent, la DGAFP est amenée, pour évaluer les politiques qu'elle élabore, à conduire des investigations et des enquêtes au sein de services sur lesquels elle n'a pas d'autorité directe.

Elle intervient dans ce cas au titre de sa mission de pilotage et d'amélioration des réformes RH ainsi que d'animation de leur mise en œuvre, dans un souci de convergence et d'harmonisation des pratiques inter-fonctions publiques.

Une démarche inscrite dans le cycle de conception et d'amélioration des réformes RH



Ce schéma montre que « conception » et « évaluation » de politiques constituent deux facettes d'une activité partagée.

L'évaluation apporte des éléments d'éclairage pour orienter la conception et l'amélioration des dispositifs quand les fondements des politiques (objectifs, résultats, réalisations, etc.) constituent le point d'ancrage de l'évaluation.

Ainsi, l'évaluation des politiques RH participe à la réalisation de deux missions essentielles de la DGAFP :

- s'assurer, à l'aune de leurs objectifs stratégiques, de l'efficacité des politiques et dispositifs qu'elle diffuse ;
- enrichir sa connaissance pour mieux concevoir les réformes RH qui s'appliqueront à l'ensemble de la fonction publique.

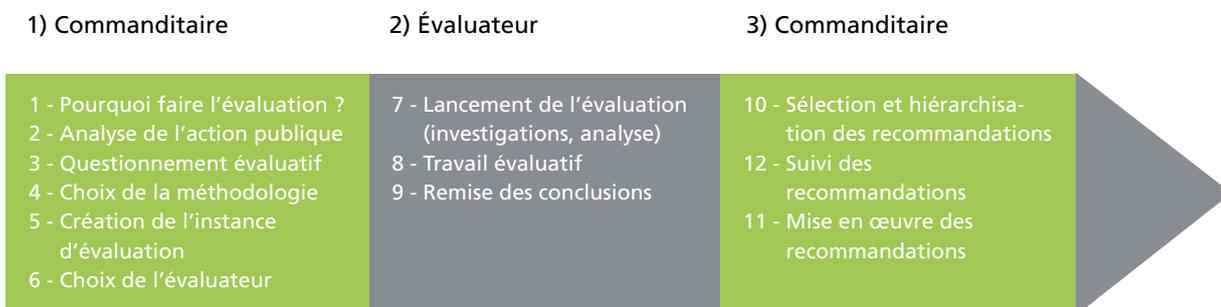
Un cadrage méthodologique nécessaire pour partager une culture et un savoir-faire communs

La méthode que propose la DGAFP en matière d'évaluation de politiques RH repose sur la mise en place d'une **programmation annuelle d'évaluation**. Les **projets planifiés chaque début d'année, sur proposition du bureau RH1, par le comité de direction (Codir)** peuvent porter, soit sur des dispositifs RH existants (études *ex post*), soit sur des études d'impact préalables à la définition de nouvelles politiques (études *ex ante*).

Une méthode en mode projet avec un appui méthodologique assuré par le bureau RH1

Sur la base des étapes types d'une démarche d'évaluation, reprises ci-dessous (cf. page 5) et de leur répartition entre commanditaire et évaluateur, la DGAFP propose d'articuler sa méthode autour des trois phases principales du projet :

- 1-Phase préparatoire (commanditaire : DGAFP) ;
- 2-Phase d'évaluation (évaluateur : inspections générales interministérielles) ;
- 3-Phase de suivi des suites à donner (commanditaire : DGAFP).



S'agissant du choix de l'évaluateur, la DGAFP souhaite, autant que possible, s'appuyer sur les **inspections générales interministérielles**. En effet, ces dernières pourront apporter à la DGAFP d'une part, leur expertise en matière d'évaluation de politiques et d'autre part, la garantie d'**une approche indépendante et transparente de ses projets d'évaluation**.

La méthode de la DGAFP est un cadre de principe qui ne doit pas constituer un modèle unique ou contraignant, elle doit au contraire **s'adapter aux spécificités de chaque projet** (*ex post* ou *ex ante*, calendrier politique, base documentaire existante ou non...).

• La phase préparatoire donne à la DGAFP les moyens d'un pilotage efficace et facilite l'appropriation par l'évaluateur

► Mettre en place un dispositif de pilotage pour concerter, décider, suivre

Dès le démarrage du projet, le sujet de son pilotage doit être traité. La question se posera de manière spécifique pour chaque projet d'évaluation : faut-il créer une **instance d'évaluation *ad hoc*** ou les instances existantes, comme par exemple **le collège des sous-directeurs ou le comité de direction (Codir)** peuvent-elles assurer ce rôle ?

Le choix du dispositif dépendra par exemple de l'envergure du projet, de sa nature, du nombre d'acteurs impliqués ou de sa sensibilité politique.

Quel que soit le choix, l'objectif du dispositif de pilotage **va bien au-delà d'un suivi d'avancement**. En effet, trois missions principales se dégagent :

- 1. Définir et cadrer le projet.** À ce titre, l'instance identifie et précise l'objet de l'évaluation : activités et mesures à prendre en compte, finalités et angles de vue, référentiel (selon quels critères doit-on juger de l'efficacité du dispositif ?), liste des questions auxquelles l'évaluateur devra répondre. L'instance doit, dans la mesure du possible, associer les parties prenantes de la politique évaluée pour recueillir la **diversité des points de vue** ;
- 2. Suivre l'avancement du projet.** Dans ce cadre, le comité ou l'instance valide les livrables, assure les arbitrages liés à cette validation, contrôle le bon déroulé du projet et est garant du respect du calendrier ;
- 3. Rendre compte.** Pour ce faire, le président du comité ou de l'instance présente le projet de façon officielle et formelle devant les acteurs institutionnels (employeurs, partenaires sociaux, personnalités qualifiées). Ainsi, les projets pourront être présentés (méthode suivie, champ, résultats, etc.) devant le **Conseil commun de la fonction publique (CCFP) et/ou ses formations spécialisées**.

► Structurer le champ de l'évaluation : créer le référentiel

La phase de structuration du champ de l'évaluation est destinée à **comprendre la logique** de la politique ou du dispositif à évaluer.

Il s'agit, à partir de la **note de faisabilité** établie par le bureau responsable de la politique (voir encadré ci-dessous) et au moyen d'outils comme le logigramme (ou DLI, voir l'exemple de la page 7) ou l'analyse documentaire du contenu des textes fondateurs, par exemple, de clarifier et hiérarchiser les effets attendus de la politique. Il est important de consacrer le temps nécessaire à ce travail qui se conduit en lien étroit avec les différentes parties prenantes de la politique, si possible dans le cadre de l'instance d'évaluation mise en place à cet effet ou au travers d'entretiens avec certaines d'entre elles.

Ce travail de structuration est destiné à :

- **définir le référentiel de l'évaluation** : selon quels critères pourra-t-on juger de l'efficacité de la politique ou du dispositif ?
- **servir d'appui à la définition des plans d'évaluation et des cahiers des charges.**

Au-delà, il permet au **commanditaire** de cerner précisément le domaine à étudier, de motiver le projet et ainsi **jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage.**

La note de faisabilité

Il appartient aux bureaux métier de procéder à une première réflexion, synthétisée dans une note, présentant le cadre de la politique à évaluer. Cette note adressée au bureau RH1 formalise la demande d'appui méthodologique du bureau métier.

Elle est structurée comme suit :

- présentation de la politique à évaluer (cadre législatif, historique, acteurs qui mettent en œuvre la politique) ;
- enjeux de la politique ;
- contexte dans lequel s'inscrit l'évaluation (pourquoi maintenant ?, agenda politique, contexte ministériel, modernisation de l'action publique) ;
- informations disponibles sur la politique en question.

► Rédiger le cahier des charges de l'évaluation

Le cahier des charges constitue le **principal livrable de la phase préparatoire**. Il n'est pas la **lettre de mission**. En effet, quand l'évaluateur est une inspection générale, une lettre de mission signée du ministre lui est adressée afin de lui donner formellement le mandat de mener l'évaluation. Le cahier des charges est joint à cette lettre ou transmis légèrement plus tard selon les cas, comme le prévoit le guide IGA-IGF-IGAS de décembre 2012.

Il est à la fois un **document « contractuel »** liant le commanditaire et l'évaluateur et un **outil de dialogue entre les deux parties**. Il permet également de faciliter la prise en main du projet par l'évaluateur.

Le document présente notamment les différentes composantes de la politique étudiée (**objectifs, logique d'actions, effets et impacts attendus**) et oriente l'évaluation vers les problématiques importantes (**questionnement évaluatif**).

Les questions évaluatives qui constituent, avec les critères d'évaluation et les indicateurs associés, le cœur du **référentiel de l'évaluation**, occupent une place essentielle dans le cahier des charges.

Le cahier des charges

Chaque évaluation étant unique, le contenu du cahier des charges pourra s'adapter au contexte spécifique de chacune d'entre elles. À titre indicatif, le plan type reprend les points suivants :

1. Contexte ;
2. Délimitation et description du champ de l'évaluation ;
3. Objectifs de l'évaluation ;
4. Questionnement évaluatif (et critères de jugement) ;
5. Dispositif de l'évaluation ;
6. Méthodologie ;
7. Sources et données disponibles ;
8. Calendrier ;
9. Structure de l'étude et travaux d'évaluation ;
10. Coût de l'évaluation ;
11. Annexes.

• La phase d'évaluation

Cette phase est assurée par l'évaluateur, c'est-à-dire le plus souvent par les inspections générales ou tout autre organe de contrôle ayant vocation à intervenir au plan interministériel.

Les méthodes d'investigation utilisées relèvent donc de sa responsabilité, en conformité avec les termes du cahier des charges. Il a toute liberté dans ses conclusions et recommandations.

Ainsi, à l'issue de son travail évaluatif, il remet au commanditaire son rapport de conclusions dans lequel figurent notamment ses préconisations ou scénarios d'évolution.

Au-delà du cahier des charges qui apporte à l'évaluateur la base nécessaire à sa mission, il est également important de lui apporter tout au long de ses travaux, le soutien dont il a besoin pour parfaire sa bonne connaissance de la politique ou du dispositif concerné : fonds documentaires, échanges, statistiques, etc. Le bureau RH1 peut assurer, dans ce cadre, un rôle d'appui de premier niveau.

• La phase de suivi des recommandations

La gestion des suites à donner aux évaluations est bien sûr fondamentale puisqu'il s'agit de l'aboutissement du processus. Cette étape qui relève de la DGAFP, en tant que maître d'ouvrage, doit permettre d'éclairer le comité de pilotage sur les recommandations à prendre en compte.

En effet, les recommandations ou préconisations proposées dans le rapport issu de la phase d'évaluation doivent faire l'objet d'un examen attentif par la DGAFP. Cet examen destiné à éclairer le comité de pilotage sur la faisabilité de ces scénarios d'amélioration doit lui permettre de décider de la mise en œuvre ou non de ceux-ci.

Ainsi, la phase de suivi des recommandations comprend cinq étapes successives :

1. Étudier les conditions de faisabilité des scénarios proposés par les évaluateurs ;
2. Choisir, parmi les scénarios, celui ou ceux qui seront mis en œuvre et selon quel calendrier ;
3. Décliner les plans d'actions de chaque scénario à mettre en œuvre ;
4. Décider du lancement des plans d'actions ;
5. Suivre la mise en œuvre.

RH1 a mis au point un outil de synthèse interne, destiné à accompagner les bureaux dans le suivi de ces étapes, qu'il propose d'alimenter sur la base des informations recueillies au sein des différents projets d'évaluation de la direction générale.

Les acteurs : distinguer maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

Pour une gestion efficace des projets d'évaluation, il est important de distinguer ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage de ce qui revient à la maîtrise d'œuvre. En effet, cela permet d'une part, de définir les champs de responsabilité de chacun et d'autre part, de bien comprendre l'enchaînement des étapes de chaque projet.

• Le commanditaire ou maître d'ouvrage

Le commanditaire ou donneur d'ordres est le **ministre chargé de la Fonction publique**. À ce titre, il signe les lettres de mission et approuve les cahiers des charges rédigés par les services.

Pour les phases opérationnelles du projet et par délégation, le DGAFP est le représentant du commanditaire. Ainsi, il conduit et valide les différentes phases du projet d'évaluation notamment pour le cadrage du projet et l'élaboration du cahier des charges, pour les scénarios d'évolution proposés par les évaluateurs à retenir et pour le suivi de leur mise en œuvre.

• Le responsable du projet ou maître d'ouvrage délégué

Le responsable du projet d'évaluation, s'il n'est pas désigné spécifiquement par le DGAFP, est le **chef du bureau porteur de la politique évaluée ou son adjoint**.

Toutes les étapes du projet sont conduites sous sa responsabilité.

• L'équipe projet de la maîtrise d'ouvrage

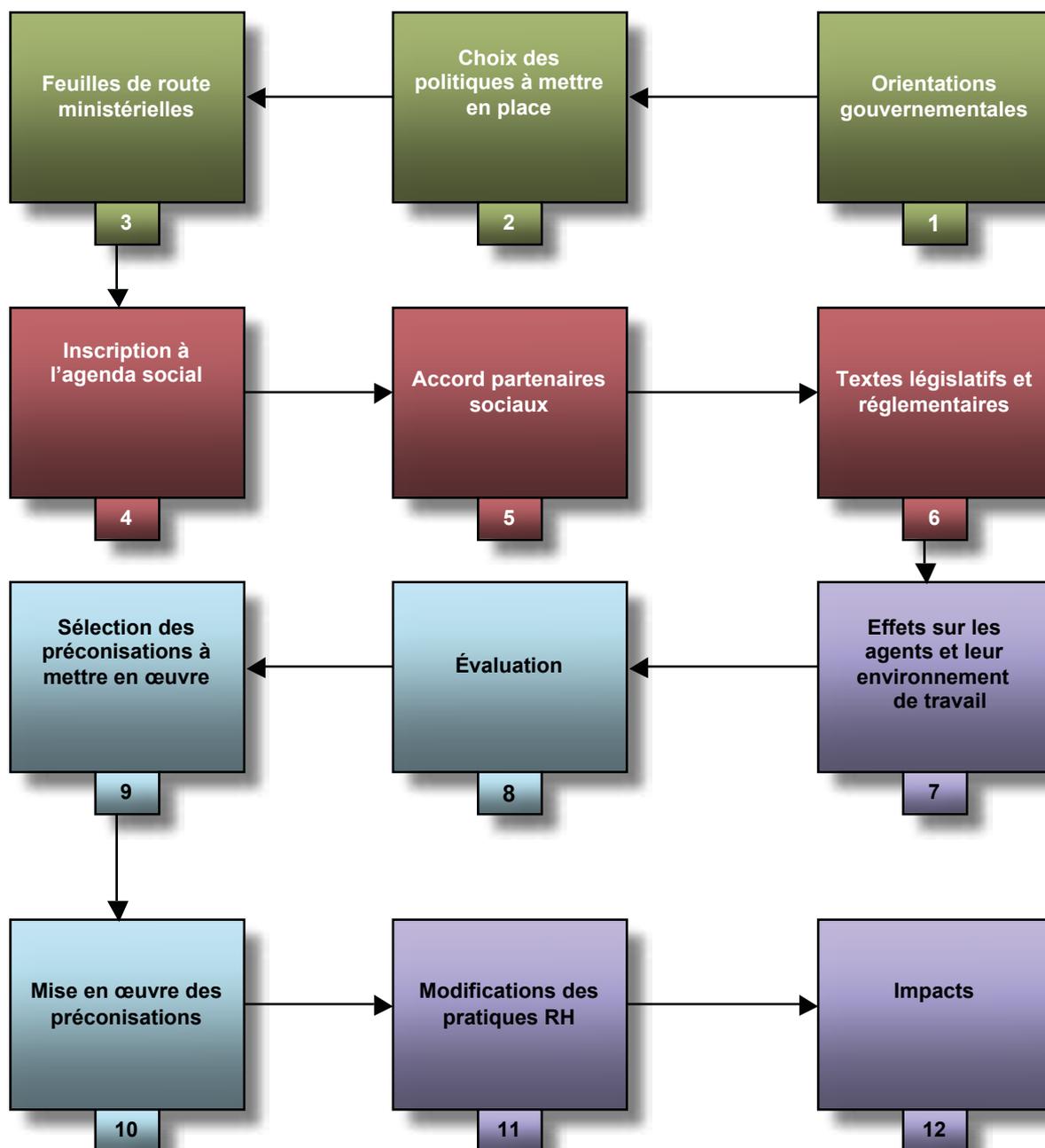
L'équipe projet est constituée de **représentants désignés, issus du bureau porteur de la politique et du bureau RH1, en tant que support méthodologique**. Elle conduit le projet de façon opérationnelle et prépare les décisions du comité de suivi.

• L'évaluateur ou maître d'œuvre

L'évaluateur, le plus souvent **une ou plusieurs inspections générales**, est en charge des travaux d'investigation et de collecte des données ainsi que de la rédaction du rapport de conclusions (analyse, préconisations).

Le cycle de l'évaluation des politiques de RH à la DGAFP

Le schéma ci-dessous montre comment s'articulent les différentes étapes de l'activité évaluative au sein du cycle de la conception des politiques RH de la DGAFP. Le tableau suivant illustre la manière dont se répartissent les rôles entre les différents acteurs concernés.



Étapes	Direction	Bureaux	RH1	Évaluateur	Résultats
1) Identifier les projets	Fixer la liste en Codir à partir de la proposition RH1		Proposer une liste de projets, à partir de : -agenda social -copil DRH -feuille de route DGAFP -demandes Cabinet -propositions Bureaux		Liste des projets retenus, validée par le Directeur Général
2) Programmer les projets	Examiner la programmation en Codir	Proposer une programmation (RH1) à partir des retours des bureaux concernés			Programmation validée par le Codir
3) Démarrer un projet d'évaluation		Proposer et mettre en place un dispositif de pilotage et une méthode d'association des parties prenantes (RH1)			Dispositif et méthode validés par le Codir
4) Structurer le champ de l'évaluation de chaque projet		Définir les outils méthodologiques à utiliser (RH1) et construire le référentiel Mettre au point les questions évaluatives en lien avec les parties prenantes			Structuration validée en comité de pilotage
5) Rédiger le cahier des charges des évaluations		Rédiger le cahier des charges sur la base du travail de structuration en lien avec les parties prenantes (RH1) et validation par le bureau responsable du projet			Cahier des charges validé en comité de pilotage
6) Suivre les travaux de l'évaluateur	Transmettre le cahier des charges à l'évaluateur	Assister l'évaluateur si besoin (RH1 en premier niveau)		Travaux d'évaluation	Rapport d'évaluation et préconisations remis au commanditaire
7) Suivre la mise en œuvre des préconisations	Choisir les préconisations à mettre en œuvre		Faire la synthèse et suivre la mise en œuvre de chaque préconisation sur la base de l'outil dédié		Outil mis à jour et diffusé

Une politique de communication à deux niveaux

La communication de la DGAFP en matière d'évaluation de politique RH doit se mener à deux niveaux différents :

- **la communication générale** destinée à présenter la démarche d'évaluation dans son ensemble. Elle s'adresse à tous les acteurs RH et notamment aux employeurs publics et répond à la question : « Comment la DGAFP gère-t-elle l'évaluation des politiques de ressources humaines ? » ;
- **la communication de chaque projet**, qui doit être traitée tout au long du cycle de vie de celui-ci et doit s'adapter à ses spécificités. Elle vise principalement les acteurs du domaine évalué.

Ces deux approches en matière de communication sont complémentaires mais se conduisent indépendamment l'une de l'autre.

La communication sur la démarche globale, en interne et vers les employeurs

Ce volet de la politique de communication sur l'évaluation des politiques RH doit s'appuyer sur différents outils et dispositifs de communication pour permettre de :

• En interne

- Présenter la démarche et le rôle de RH1 sur la base du présent guide.
- Mettre à disposition une base documentaire.
- Faire connaître les projets.

• Vers les employeurs

- Présenter la démarche de la DGAFP, notamment dans le cadre des différentes réunions de réseaux RH.

La communication sur l'avancement des projets

Ce volet de la communication est plus spécifiquement destiné à informer les acteurs de la politique ou du dispositif évalué, directement concernés par le projet et dont l'avis peut être sollicité à cette occasion, de l'avancée et du contenu des travaux.

Deux ou trois réunions peuvent être programmées :

- une réunion au lancement du projet ;
- une réunion de présentation du cadrage de la méthode et du cahier des charges ;
- une réunion de présentation des conclusions et des recommandations retenues.

Ces points d'information peuvent faire l'objet d'une réunion spécifique mais aussi être intégrés à l'ordre du jour d'une séance plus large, comme par exemple le comité de pilotage des SG et DRH ou toute autre réunion de réseau RH.

ANNEXE 1 : Exemple type de répartition des rôles des bureaux de la DGAFP, dans un projet d'évaluation

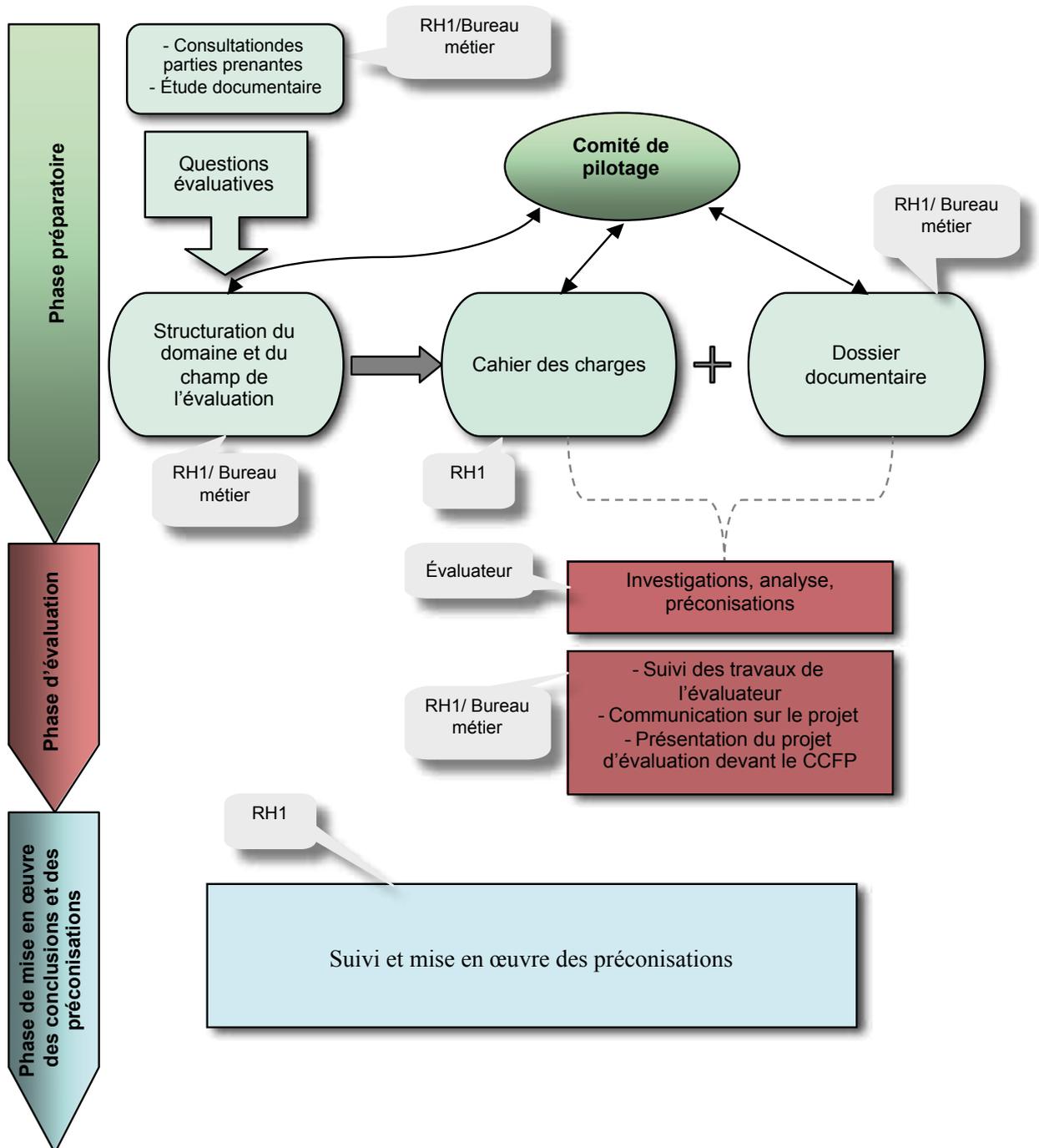
ANNEXE 2 : Comment apprécier la qualité d'un cahier des charges

ANNEXE 3 : Glossaire des termes de l'évaluation ¹⁰

ANNEXE 4 : Bibliographie

10 - Guide pour l'évaluation des politiques publiques, Contrat État-Région des Pays de la Loire, 2000-2006, Section spécialisée de l'évaluation, novembre 2002.

ANNEXE 1 : Exemple type de répartition des rôles des bureaux de la DGAFP, dans un projet d'évaluation



ANNEXE 2 : Comment apprécier la qualité d'un cahier des charges

Le commanditaire valide le cahier des charges. Il en apprécie donc la qualité afin de proposer à l'évaluateur une réflexion construite et correctement décrite pour faciliter sa compréhension.

Voici quelques critères d'analyse :

Les intentions du commanditaire sont-elles claires ?

- contexte de la commande ;
- résultats attendus ;
- utilisation des résultats.

La politique à évaluer est-elle correctement décrite ?

- objectifs ;
- moyens et procédures ;
- évolution dans le temps ;
- système d'acteurs ;
- cibles et bénéficiaires ;
- actions publiques connexes.

Le champ de l'évaluation est-il clairement défini ?

- périmètre de l'intervention publique à évaluer (politique publique, programme, dispositif...) ;
- période à étudier.

Le questionnement évaluatif :

- est-il clair et organisé ?
- est-il bien construit (s'agit-il bien de questions évaluatives) ?
- est-il cohérent avec les intentions exprimées ?

Les sources et données disponibles sont-elles détaillées ?

- description des données disponibles et manquantes (y compris dans le champ des bases de données existantes) ;
- format et support (dossiers papiers, dossiers informatisés, bases de données et logiciel concerné) ;
- limites et difficultés éventuelles.

Le commanditaire est-il clair et pertinent sur ses attentes en termes de méthodes ?

Le calendrier est-il précis et réaliste ?

Le budget annoncé est-il en rapport avec les moyens à déployer ?

Les modalités d'organisation sont-elles précisées ?

- composition et rôle de l'instance d'évaluation ;
- relation technique évaluateur-commanditaire ;
- nombre de réunions prévues.

Les exigences du commanditaire en termes de livrables et de présentation des résultats sont-elles formulées ?

- nombre et forme des livrables ;
- nombre et forme des présentations des résultats au commanditaire et à ses partenaires ;
- diffusion des résultats.

ANNEXE 3 : Glossaire des termes de l'évaluation ¹¹

Audit

Méthode d'analyse *ex post* se référant, comme le contrôle, à des normes internes ou externes au système étudié.

L'évaluation peut inclure un audit du fonctionnement des services chargés de mettre en œuvre l'action publique, dans la mesure où ce fonctionnement influe sur les effets que l'on cherche à mesurer et à expliquer.

Bénéficiaire

Destinataire de la politique évaluée.

On distingue les bénéficiaires finaux des bénéficiaires ultimes. À titre d'exemple, un programme d'aide aux entreprises peut avoir comme destinataire final, l'entreprise (qui reçoit les aides) et comme destinataires ultimes, les salariés (pour lesquels on escompte que les aides aient un effet, notamment en termes d'emploi ou de formation).

Cohérence externe

Analyse de la cohérence du programme par rapport aux autres politiques publiques intervenant dans le même champ ou dans des champs voisins.

Cohérence interne

Analyse de la cohérence entre les objectifs du programme ou de la politique, et les moyens. Identification des éventuelles contradictions internes.

Contrôle

Outil permettant de s'assurer que les actions mises en œuvre dans le cadre d'un programme sont conformes aux dispositions réglementaires et administratives. Il vérifie la régularité de sa mise en œuvre au plan financier, économique, etc. par rapport à des normes internes prédéterminées.

Critère

Caractère, propriété ou conséquence de l'intervention publique sur la base desquels sera formulé un jugement évaluatif. Un programme est généralement jugé sur la base de plusieurs critères.

Diagnostic

Ensemble des méthodes d'identification des dysfonctionnements. Un diagnostic propose des explications sur les causes et responsabilités des résultats du contrôle.

Effet

Changements apportés par les résultats de l'intervention publique.

¹¹ - Guide pour l'évaluation des politiques publiques, Contrat État-Région des Pays de la Loire, 2000-2006, Section spécialisée de l'évaluation, novembre 2002.

Efficacité

Mesure des résultats obtenus par le programme en regard des objectifs poursuivis.

Efficienne

Appréciation des résultats au regard des moyens financiers.

Évaluation

« L'évaluation consiste à rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus et d'atteindre les objectifs » : définition du décret du 22 janvier 1990.

Impact

Effets globaux du programme sur la société et l'environnement. Conséquence de l'intervention publique au-delà de ses effets directs et immédiats. On distingue parfois les impacts intermédiaires des impacts finaux. Une évaluation doit également mettre en évidence des impacts non attendus.

Indicateur

Les indicateurs sont des instruments de mesure de l'avancement de la mise en place d'une politique, des résultats produits et de l'évolution du contexte socio-économique. Ils cherchent à répondre à une des questions de l'évaluation. Ils sont soit quantitatifs soit qualitatifs.

Objectifs

Finalités, intentions du programme. On définit généralement un objectif global (exprimé en termes d'impact final du programme), des objectifs spécifiques (exprimés en termes d'impact rapproché), et des objectifs opérationnels (exprimés en termes de réalisation).

Pertinence

Comparaison des objectifs aux besoins, aux contraintes observées, ou au problème social identifié.

Référentiel

Analyse des fondements du programme ou de la politique. Le référentiel constitue la première étape du travail d'évaluation et consiste à retrouver les intentions publiques à l'origine de la décision.

Valeur

L'exercice d'évaluation consiste à mesurer la valeur d'un programme, d'une politique. Il pose donc la question centrale (en économie ou philosophie) de la « valeur » : à quoi mesure-t-on la valeur d'une pratique sociale ?

ANNEXE 4 : Bibliographie

Guides :

Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales – Guide, IGA, IGF, IGAS, Décembre 2012.

Méthodologie d'évaluation de l'aide extérieure de la Commission européenne, Bases méthodologiques d'évaluation, MEANS volume 1, Direction générale des relations extérieures - Direction générale du développement EuropeAid-Office de coopération-Unité commune évaluation, CE, 2006.

Méthodologie d'évaluation de l'aide extérieure de la Commission européenne, Guide d'évaluation de projet et de programme, MEANS volume 3, Direction générale des relations extérieures - Direction générale du développement EuropeAid-Office de coopération-Unité commune évaluation, CE, 2006.

Méthodologie d'évaluation de l'aide extérieure de la Commission européenne, Outils d'évaluation, MEANS volume 3, Direction générale des relations extérieures - Direction générale du développement EuropeAid-Office de coopération-Unité commune évaluation, CE, 2006.

Guide pour l'évaluation des politiques publiques, Contrat État-Région des Pays de la Loire, 2000-2006, Section spécialisée de l'évaluation, novembre 2002.

Le petit furet de l'évaluation, Guide pratique de l'évaluation en Nord – Pas-de-Calais, Région Nord – Pas-de-Calais, avril 2002.

La démarche d'autoévaluation des maisons de l'emploi, Guide d'autoévaluation, Alliance Villes Emploi, décembre 2007.

Guide de l'évaluation 2007, direction générale de la Coopération internationale et du Développement, ministère des Affaires étrangères, 2007.

Le Petit Guide de l'évaluation, Conseil scientifique de l'évaluation.

Le suivi-évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique, Livre blanc – Innover dans les pratiques, MGDIS, juin 2008.

Voisines : de la confusion à la complémentarité. Évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité. Les cahiers de la SFE, Société française d'évaluation, n° 4, Juin 2009.

Méthodes d'évaluation des politiques publiques, Actes du séminaire, DREES, Collection études et statistiques, mai 2011.

Lectures :

Consulter autrement, participer effectivement, Conseil d'État, Rapport public 2011.

L'évaluation des politiques publiques, Bernard Perret, Collection Repères, novembre 2009.

Évaluation des politiques des ressources humaines

Le présent guide est l'outil méthodologique qui sous-tend la démarche d'évaluation des politiques de ressources humaines de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ce document a pour ambition de présenter les concepts et les grandes étapes d'une démarche d'évaluation des politiques publiques, en général (onglet 1) afin de proposer, ensuite, la démarche d'évaluation appliquée à la DGAFP (onglet 2). Il fait écho au cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales proposé par les inspections générales interministérielles (IGA, IGF, IGAS) en décembre

2012. Ainsi, le lecteur trouvera, dans un livret unique, l'ensemble des éléments de référence, théoriques et pratiques, pour aborder et approfondir le sujet de l'évaluation.

RAPPORT ANNUEL

Le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* présente, dans la partie « Politiques et pratiques de ressources humaines », les grands axes de gestion des ressources humaines et, dans la partie statistique « Faits et chiffres », un bilan social de la fonction publique, dont sont issues les brochures « Chiffres-clés » et « Tableau de synthèse ».

OUTILS DE LA GRH

Destinée en priorité aux gestionnaires des ressources humaines, cette collection regroupe de nombreux outils d'aide au pilotage utilisés au quotidien par les services RH. Le *Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)*, le *Dictionnaire des compétences*, des guides ponctuels, le kit « Démarches, outils et acteurs de la mobilité » à titre d'exemples, en font ainsi partie.

POLITIQUES D'EMPLOI PUBLIC

Les publications regroupées au sein de cette collection traitent tous les thèmes rattachés à la gestion prévisionnelle des ressources humaines, de la gestion des connaissances à celles des compétences. Cette collection propose également les proto-coles d'accord issus des négociations avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique.

LES ESSENTIELS

Cette collection – destinée à un large public – rassemble sous forme de fiches ou de livrets pédagogiques, les informations concernant le recrutement, les concours, les carrières, la formation et, au sens large, tous les aspects du parcours professionnel des agents de la fonction publique.

STATISTIQUES ET RECHERCHE SUR LA FP

Cette collection est déclinée en quatre sous-collections, destinées aux décideurs, gestionnaires, statisticiens et chercheurs : « Stats rapides » présente des indicateurs et premiers résultats ; « Point Stat » livre une analyse synthétique des résultats d'enquêtes et d'études statistiques en quelques pages ; « Documents et méthodes » propose des points d'étape sur des travaux de recherche et de méthodologie ; « Études, recherche et débats » présente des analyses approfondies, aussi bien quantitatives que qualitatives.

REPÈRES DGAFP

Cette collection regroupe tous les documents, à usage interne ou externe, qui présentent et visent à faire connaître la DGAFP et ses missions.