

RAPPORT DE STAGE  
EN VUE DE L'OBTENTION DU MASTER PROFESSIONNEL *GESTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS*

40 ANS D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES :  
**DE LA RCB**  
*RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES*  
**AU RCB**  
*RAPPORT CONSOLIDE BISANNUEL*

STAGE EFFECTUE A L'ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE  
DU 2 AVRIL 2007 AU 31 AOUT 2007

# REMERCIEMENTS

A **Nicolas MATYJASIK**. Merci de la confiance accordée lors de l'attribution du stage.

A **Sophie BOURREL**. Merci d'avoir fait preuve d'humanisme et de compréhension dans les moments les plus délicats.

A **l'équipe administrative de l'AES**. Merci à toutes ces dames qui ont su mêler professionnalisme et joie de vivre. La communication des informations importantes s'est toujours excellemment réalisée et avec le sourire.

A **mes parents**. Merci pour votre soutien et votre amour tout au long de ce stage et de ma vie, sans vous rien de tout cela n'aurait été possible.

A **Christian RIQUELME**, pour qui de simples remerciements sont dérisoires compte tenu des efforts qu'il a fournis afin que ce stage se déroule sans encombre. Il a su faire de ce stage une véritable aventure tant humaine que professionnelle. Du fond du coeur, merci.

# TABLE DES MATIERES

<b>PREAMBULE</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
<b>I. LA RCB, <i>RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES</i>, POINT DE DEPART DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES</b>	<b>12</b>
<b>I.A. LA NAISSANCE DE L'EVALUATION : DU PPBS A LA RCB</b>	<b>13</b>
I.A.1. De l'émergence la notion de politiques publiques au PPBS	13
I.A.2. La RCB, point de départ de l'évaluation des politiques publiques	16
<b>I.B. « ON N'EVALUE PAS LES POLITIQUES PUBLIQUES PAR DECRET »</b>	<b>18</b>
I.B.1. La fin de la RCB et le bilan de l'évaluation	18
I.B.2. Le rapport de Patrick VIVERET et la relance de l'évaluation	20
I.B.3. Les réformes impulsées par le gouvernement de Michel ROCARD	22
I.B.4. « Remettre l'évaluation au cœur du débat public »	24
I.B.5. Performance et développement durable	25
<b>I.C. LA CONFUSION DES GENRES : CONTROLE, EVALUATION ET AUDIT</b>	<b>27</b>
I.C.1. Les contrôles en Europe	28
I.C.2. Les contrôles inhérents aux procédures	29
I.C.3. Les contrôles extérieurs	31
I.C.4. Les grands corps	33
<b>II. LE RCB, <i>RAPPORT CONSOLIDE BISANNUEL</i>, POINT D'ANCRAGE DE LA DEMARCHE ENGAGEE PAR L'ADF</b>	<b>39</b>
<b>II.A. LE GUIDE DE LA GESTION DURABLE</b>	<b>39</b>
II.A.1. Le micro-guide de la gestion durable	40
II.A.2. les neuf propositions du Guide la gestion durable	41
<b>II.B. L'EVALUATION ET LE « P.D.C.A. » DE LA ROUE DE DEMING</b>	<b>42</b>
<b>II.C. UNE APPROCHE GLOBALE ET TERRITORIALE : LE RCB</b>	<b>50</b>
II.C.1. La Convention d'AARHUS	51
II.C.2. La loi NRE et le rapport développement durable	54
II.C.3. La notation extra-financière des collectivités	58
II.C.4. Un enjeu démocratique : les panels de citoyens	62
<b>CONCLUSION</b>	<b>68</b>

# PREAMBULE

L'Assemblée des Présidents des Conseils généraux (APCG) a été fondée en 1946. Elle est devenue l'Assemblée des Départements de France (ADF) en 1999. Installée 6 rue Duguay-Trouin à Paris, elle regroupe aujourd'hui, en la personne de leurs présidents, les Conseils généraux de métropole, d'Outre-mer ainsi que les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle constitue l'organe représentatif des départements français.

## Les missions de l'ADF

- Etablir une concertation permanente entre tous les conseils généraux sur toutes les questions intéressant l'administration départementale et la mise en oeuvre des compétences transférées aux départements par les lois de décentralisation.
- Représenter l'ensemble des départements auprès des pouvoirs publics nationaux et européens.
- Faire connaître et veiller à la prise en compte par le gouvernement de la position officielle des présidents des Conseils généraux sur tous les projets législatifs et réglementaires concernant les missions, compétences et activités des départements.
- Entretenir des relations étroites avec les assemblées parlementaires, afin que les positions des départements soient pleinement prises en compte dans les débats et travaux législatifs.
- Tisser des liens avec toutes les autres institutions et organisations de la vie économique et sociale et développer avec elles tout partenariat pouvant servir l'efficacité de l'action publique à l'échelon départemental. En particulier, l'ADF est en liaison permanente avec les autres assemblées ou associations représentatives des collectivités territoriales.

## Les instances de l'ADF

- **Une assemblée générale**, qui se réunit une fois par an dans un département, à l'invitation d'un Conseil général, pour le Congrès annuel des présidents de Conseils généraux.
- **Un Bureau**, composé d'un Président, d'un secrétaire général, d'un trésorier et de 17 vice-présidents. Il se réunit chaque mois et organise les travaux et la vie interne de l'ADF
- **Un collège associé plénier** de 102 conseillers généraux, représentant l'ensemble des conseillers généraux de France participe au congrès avec voix consultative. Il a vocation à être consulté par les instances de l'assemblée sur toute question concernant l'institution, son évolution et le statut de l' élu selon des modalités fixées par le bureau.
- **Dix-huit Commissions**, chacune présidée par un Président de conseil général et réunissant des élus et des administratifs désignés par les départements. Elles définissent les positions techniques et proposent des orientations politiques au Bureau de l'ADF .

## **Le Président de l'ADF**

M. Claudy LEBRETON  
Président du Conseil Général des Côtes d'Armor

## **Le Bureau de l'ADF**

### **Secrétaire Général :**

M. Michel BERSON, Président du Conseil Général de l'Essonne

### **1er vice-président :**

M. Louis de BROISSIA, Président du Conseil Général de la Côte d'Or

### **Trésorier :**

M. Michel DINET, Président du Conseil Général de Meurthe-et-Moselle

### **Secrétaire Général Adjoint :**

M. François SCHELLIER, Président du Conseil Général du Val d'Oise

### **Trésorier Adjoint :**

M. Jean-Pierre DUPONT, Président du Conseil Général de la Corrèze

## **Les membres de droit**

Mme Gisèle STIEVENARD, Vice-présidente du Conseil de Paris.

M. Saïd OMAR OILI, Président du Conseil général de Mayotte

## **Les vice-présidents**

Mme Nassimah DINDAR, Présidente du Conseil général de La Réunion.

Mme Anne d'ORNANO, Présidente du Conseil général du Calvados.

Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, Députée, Présidente du Conseil général de la Haute-Vienne.

M. Philippe ADNOT, Sénateur, Président du Conseil général de l'Aube.

M. Yves DAUDIGNY, Président du Conseil général de l'Aisne.

M. Christian FAVIER, Président du Conseil général du Val-de-Marne.

M. François FORTASSIN, Sénateur, Président du Conseil général des Hautes-Pyrénées.

M. Jean-Noël GUERINI, Sénateur, Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône.

M. Pierre IZARD, Président du Conseil général de la Haute-Garonne.

M. Philippe MARTIN, Député, Président du Conseil général du Gers.

M. Michel MERCIER, Sénateur, Président du Conseil général du Rhône.

M. Jean PUECH, Sénateur, Président du Conseil général de l'Aveyron.

M. Philippe RICHERT, Sénateur, Président du Conseil général du Bas-Rhin

## Les Commissions de l'ADF

Les dix-huit commissions consultatives, auxquelles participent des élus et des cadres départementaux, rythment la vie de l'ADF. Toutes présidées par un Président de Conseil Général, elles étudient les dossiers intéressant directement les départements, définissent les positions techniques et proposent des orientations politiques au Bureau de l'ADF.

1. **Finances locales** : fiscalité, DGF, autonomie financière, relations avec le CFL
2. **Politiques Publiques** : Réforme de l'Etat : contrats de plan, réforme de l'Etat, sécurité civile, services publics
3. **Affaires Institutionnelles** : affaires institutionnelles, relations avec les collectivités
4. **Politiques Sociales et Familiales** : enfance, famille, personnes âgées et personnes handicapées
5. **Insertion, Cohésion Sociale, Economie Sociale et Solidaire** : politiques d'insertion, de cohésion sociale, RMI, RMA, économie sociale et solidaire
6. **Développement Economique et Emploi** : développement économique, politiques de l'emploi
7. **Tourisme, Commerce, Artisanat et Pêche** : politiques touristiques, commerce, artisanat, pêche
8. **Agriculture et Monde Rural** : développement agricole, monde rural
9. **Aménagement du Territoire** : infrastructures, transports, routes, ports, aéroports
10. **Affaires Européennes**: politiques de l'Union, fonds structurels, politiques transfrontalières
11. **Environnement et Développement Durable**: environnement, cadre de vie, développement durable, gestion des déchets
12. **Logement, Habitat, Urbanisme et Politique de la Ville**: logement, habitat, urbanisme, politiques urbaines
13. **Vie Associative, Démocratie Participative et Statut de l'Elu**: vie associative, démocratie participative, démocratie locale, statut de l' élu
14. **Education, Culture, Sports, Jeunesse**: politiques éducatives, politiques culturelles, sportives, jeunesse
15. **Outre Mer** : départements et territoires d'Outre Mer
16. **Promotion, Communication, Information et NTIC**: promotion, communication, information, NTIC
17. **Coopération Décentralisée et Relations Internationales** : coopération décentralisée, relations internationales
18. **Fonction Publique Territoriale et Service Public Départemental** : FPT et service public départemental.

## Les services de l'ADF

### Direction Générale

M. Michel ROUZEAU, Directeur Général,  
M. Christian RIQUELME, adjoint au Directeur Général,

### Cabinet

Mme Catherine BERTIN, Directrice de Cabinet,

### Chefs de service

Mme Valérie BONNET, *Communication, Intranet, Extranet*  
Mme Bérandère CORNE, *Secrétariat général Administratif*  
M. Guillaume DENIS, *Ressources des départements*  
Mlle Marylène JOUVIEN, *Relations et actualités parlementaires*  
Mme Elisabeth MARAVAL JARRIER *Juridique et Institutionnel, Fonction Publique, Outre-mer, Sécurité civile*  
M. Jean-Michel RAPINAT, *Insertion, Politiques Sociales et Familiales, Logement et Habitat*  
M. Christian RIQUELME, *Aménagement du Territoire, Europe, Relations Internationales*  
M. Emmanuel SERAFINI, *Education, Culture, Jeunesse et Sports*

### Collaborateurs d'Assemblée

MM Laurent BOURGUIGNAT et Didier CHOUAT

### L'équipe de M. Christian RIQUELME comprend :

Mlle Elisabeth BARINCOU, *Coopération Décentralisée*  
Mlle Christine COTE, *Europe*  
Mme Marine LATHAM, *Agriculture, Développement durable*  
M. Jean-Paul WOLBROM, *Aménagement du Territoire, Tourisme*  
Mmes Dominique NIOCHE et Christelle PALLIERNE *Assistants*

En 2007, plusieurs universitaires et stagiaires ont rejoint cette équipe et participé à ses travaux :

M. Nicolas BERLANT, *Directeur du Cerege, IAE de Poitiers et Université Paris-Dauphine*  
Mlle Stéphanie CAZE, *Doctorante à l'Université de Poitiers*  
M. Yannick DISSART, *Enseignant à l'Université de Poitiers*  
M. Marcel GUENOUN, *Doctorant en management public, IMPGT Aix-en-Provence*  
M. Stéphane GUERARD, *Maître de conférences en droit public à l'Université de Lille*  
M. Matthieu JOUBERT, *Master 2 à l'Université de » Poitiers*  
M. Jordi LLORENS, *Master 2 à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux*  
M. Nicolas MATYJASIK, *Doctorant, CNRS-SPIRIT Science Po Bordeaux*  
M. Thierry MARCHAL-BECK, *Etudiant à l'Institut d'Etudes Politiques de Lille*  
Mlle Julie NAUDIN, *Doctorante à l'Université de Poitiers*  
M. Adrien PONROUCH, *Doctorant Ecoles des Mines de Saint-Etienne/ADEME*

\*

Mon stage a porté sur la troisième approche de l'évaluation des politiques publiques. J'ai présenté ma contribution lors de la réunion du 3 juillet 2007. Les propositions qu'elle développe constituent le cœur du présent rapport et se retrouvent à ses pages 50 à 67.

# INTRODUCTION

L'Assemblée des Départements de France est fortement impliquée dans toutes les questions relatives à l'évaluation des politiques publiques et donc aux moyens d'adapter les interventions des collectivités aux nouveaux enjeux qui interpellent dans notre société, avec l'émergence de priorités nouvelles et la volonté exprimée par chacune des parties intéressées, au premier rang desquelles figure l'usager-citoyen, de voir l'administration locale se moderniser, mieux prendre en compte ses attentes et besoins et s'inscrire dans une stratégie de développement durable.

C'est ainsi que son Président, Claudy LEBRETON, a pris l'initiative, en 2006, de demander à l'Association des Administrateurs Territoriaux, de produire un rapport sur la constitution d'une inspection générale de l'administration territoriale.

Ce rapport a été officiellement remis le mardi 3 avril 2007. Comme le relève l'article paru dans « Maire Info » le 4 avril, il « répond à la nécessité pour les collectivités territoriales d'assumer de manière autonome et indépendante les responsabilités nouvelles qui leur ont été confiées par la décentralisation. Ce document souligne que le contrôle par les collectivités de leur action se justifie à la fois par les obligations constitutionnelles, législatives et réglementaires qui pèsent sur elles et par le souci de renforcer l'efficacité de leur gestion. Cependant, si les fonctions de contrôle de gestion, d'audit et d'évaluation des politiques publiques, voire les démarches qualité, se sont fortement développées ces dernières années, le mouvement est très variable selon la taille et la nature des collectivités. Il propose donc, de poser les bases, 25 ans après la mise en œuvre de la décentralisation, à l'instar des grandes inspections générales de l'Etat, mais tout en se distinguant de ces dernières, d'une entité de conseil et de contrôle, spécialisée et autonome, essentiellement dédiée aux collectivités et à leurs établissements publics. »

La « Gazette des Communes » du 9 avril 2007 précise que, « auprès des grandes collectivités, cette inspection, constituée d'experts territoriaux, dont le profil reste à déterminer, réaliserait des interventions ponctuelles, telles que des études stratégiques et prospectives. Elle mènerait des missions de conseil et d'assistance technique (aide méthodologique et rédaction de cahier des charges) et contribuerait à la mise en place de procédures de contrôle interne. »



« Territorial.fr », dans un article du 10 avril 2007, relève que « cette inspection devrait intervenir en respectant la subsidiarité (faire ce que les collectivités locales ne peuvent réaliser seules), en poursuivant une logique de coproduction avec les inspections ministérielles de l'Etat s'agissant des missions de contrôle exercées par ces dernières sur un certain nombre d'activités des collectivités territoriales. Elle aurait aussi un rôle de conseil et d'ingénierie en matière de prévention des risques juridiques et financiers et de soutien lorsque des contrôles de l'Etat interviennent (Chambres régionales des Comptes ou Inspections générales). »

« Réseau finances », dans sa lettre d'information du 10 avril 2007, résume ces différentes propositions en notant que « l'inspection générale de l'administration territoriale serait une entité de conseil, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, dédiée aux collectivités territoriales et aux établissements publics. »

Les objectifs de cette inspection, rappelle « Rhône-Alpes Qualité publique », dans son bulletin du 15 avril 2007, seraient, selon le rapport : « améliorer la gestion des collectivités, mutualiser une partie des coûts de recherche de la performance et structurer une vision panoramique de la décentralisation ; mesurer la performance des collectivités territoriales en établissant des comparaisons entre elles ; constituer un lieu ressources de l'expertise en matière de politique décentralisée à partir de référentiels communs. »

Dans son numéro du 15 avril 2007, « La Lettre du cadre territorial » mentionne que « ce rapport propose quatre scénarios de création d'une IGAT, du moins ambitieux, la mise en réseau des compétences déjà existantes, au plus volontariste, à base d'un établissement public doté d'importants moyens. Claudy LEBRETON va désormais prendre son bâton de pèlerin pour convaincre ses collègues de départements et l'ensemble des associations d'élus. Il n'a pas caché que, faute de convaincre, il n'hésiterait à avancer seul sur une IGAT, avançant même un montage possible : la création d'un EPC interdépartemental, formule inédite mais possible en la législation actuelle. »

On le voit : le volontarisme de l'ADF est exemplaire, souligné par la détermination de son Président à avancer sur cette voie étroite, et pourtant essentielle à la modernisation du secteur public local.

Reste cependant qu'en alignant les mots « contrôle » (cité près de 400 fois), « évaluation » (plus de 300 fois), et « audit » (plus de 200 fois), très souvent en les juxtaposant, ce rapport de l'association des administrateurs territoriaux entraîne une certaine confusion, car ces trois notions méritent d'être davantage explicitées et leurs contours délimités.

Le risque de vouloir tout faire peut à terme donner naissance à un nouveau monstre tentaculaire, comme l'administration française sait régulièrement en produire. Or, la France dispose d'une armada de contrôles dont les plus prestigieux d'entre eux remontent à l'époque napoléonienne. Il n'est peut-être dès lors pas souhaitable d'en créer une couche supplémentaire.

Sous l'effet de la LOLF, l'évaluation des politiques publiques tend à se restreindre à une sorte de super contrôle de gestion, et ce alors même que ses plus actifs défenseurs prônent la mise en œuvre d'un véritable processus démocratique, impliquant la sollicitation de toutes les parties prenantes, dont les citoyens. On ne voit donc pas en quoi une inspection générale pourrait investir ce champ de l'évaluation considéré sous cet angle résolument « participatif ». Reste l'audit, qui, dans sa version qu'en donnent les démarches qualité, avec formation et professionnalisation de ceux qui l'exercent et établissement de référentiels communs, représente en revanche une piste royale que pourrait emprunter cette inspection.

L'ambiguïté suscitée par le rapport produit par l'association des administrateurs territoriaux, se retrouve dans sa newsletter du 29 juin 2007, lorsque sont déclinées « les trois missions que l'AATF propose de confier à l'inspection : une mission de prestation aux collectivités territoriales et leurs établissements, une mission de constitution de référentiels et enfin une mission de contrôle », ce qui ne permet pas de trancher par rapport au triptyque « contrôle/évaluation/audit », ni d'éclairer les besoins nullement comparables que peuvent exprimer les collectivités, et ce notamment en fonction de leur taille, puisque ce rapport embrasse tout type de structure (de la plus petite commune jusqu'aux régions) rendant de fait le champ d'investigation de cette inspection impossible à borner.

L'affaire serait plutôt mal engagée si, en parallèle, l'Assemblée des Départements de France n'avait pas pris l'initiative de constituer un groupe technique de réflexion sur le thème « démarche qualité, levier du développement durable ».

Mis en place par l'ADF le 17 janvier 2007, ce groupe s'est ensuite réuni au Conseil général de Corrèze, à Tulle, le 8 mars 2007, au Conseil général du Rhône, à Lyon, le 19 avril 2007, au Conseil général de l'Hérault, à Montpellier, le 27 avril 2007, au Conseil général du Bas-Rhin, à Strasbourg, le 14 juin 2007, et enfin, pour une première réunion bilan, à l'ADF, le 3 juillet 2007.

Entre temps d'autres réunions et de nombreuses rencontres ont eu lieu, de façon à enrichir les travaux, que ce soit avec l'association des communautés urbaines de France qui, le 29 mars 2007, organisait en partenariat avec le Grand Lyon une journée sur la notation extra financière des collectivités, ou avec le Conseil général du Nord qui, le 29 mai 2007, animait un colloque sur « la route durable ». A cela, s'ajoutent l'étroite collaboration avec les administrations de l'Etat, et notamment le Ministère de l'Ecologie et la délégation interministérielle au développement durable, ainsi que la mobilisation de nombreux partenaires (AFAQ-AFNOR, l'Institut National des Etudes Territoriales de Strasbourg, France Qualité Publique, l'Association nationale des acheteurs des collectivités territoriales, BMJ Ratings, l'Institut de Management Professionnel...), et universitaires et chercheurs qui ont prêté main forte à l'ADF, en provenance de Poitiers, Lille, Paris-Dauphine, Nancy, Bordeaux, Saint-Etienne ou Aix-en-Provence.

Qui plus est, l'initiative de l'ADF croise celle engagée avec le « Grenelle de l'environnement ». Avant sa réunion bilan du 3 juillet, s'est tenue à l'ADF, le 26 juin, une « spéciale grenelle ». Depuis les deux groupes ne forment plus qu'un, preuve que la démarche de l'ADF mobilise l'ensemble des énergies et savoir-faire, avec pour ambition de montrer que « le développement durable est le cœur de cible des démarches qualité », selon le titre retenu pour l'atelier que doit animer l'ADF au cours des entretiens territoriaux de Strasbourg de décembre 2007.

Le fait est que tout ce travail a permis d'éclairer certaines zones d'ombre, notamment sur le thème de l'évaluation des politiques publiques qui est désormais abordé sous trois angles complémentaires, illustré à partir du sigle « PDCA », cher à la roue de Deming, qui dans sa version originale signifie « Plan, Do, Check, Act », mais que « le Guide de la gestion durable », présenté lors de la réunion tenue à l'ADF le 3 juillet 2007, se décompose en trois :

- PDCA 1 : Procédure Documentaire : Comparaison, Appréciation
- PDCA 2 : Procédure Démocratique : Confrontation, Adaptation
- PDCA 3 : Politique Durable : Consolidation, Anticipation.

Cette troisième vision de l'évaluation des politiques publiques conduit à préconiser la production par les collectivités, d'un « RCB » : Rapport Consolidé Biennuel, clin d'œil à l'ancienne « RCB », Rationalisation des Choix Budgétaires, initiée en France il y a quarante ans et qui constitue, pour notre pays, les prémices de l'évaluation des politiques publiques.

\*

**Le présent rapport retrace l'historique de l'évaluation, depuis la transposition du « PPBS » américain (Planning-Programming-Budgeting System) jusqu'à la création, dans le dernier gouvernement, d'un secrétariat d'Etat qui lui est consacré. Il analyse ensuite les projets de l'ADF, et notamment le « RCB », que j'ai été amené à proposer le 3 juillet 2007.**

\*

## **I. LA RCB, *RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES*, POINT DE DEPART DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

La RCB est le prolongement, en France, du PPBS, imaginé et mis en oeuvre par les Etats-Unis au milieu des années 60. Elle constitue la première tentative visant à institutionnaliser de nouvelles formes d'évaluation des politiques publiques.

Son relatif échec entrainera la publication de nombreuses contributions et la parution de plusieurs textes réglementaires ayant trait à l'évaluation. Pour autant, les résultats en demeurent limités, l'évaluation continuant d'apparaître telle une Arlésienne dont on parle beaucoup mais qu'on ne voit jamais. En 2007, est créé un Secrétariat d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, une première dans l'organisation gouvernementale. De son côté, l'AATF a produit son rapport où, de façon récurrente, sont juxtaposés, comme s'ils ne faisaient qu'un, les trois termes « contrôle », « évaluation » et « audit », preuve qu'il reste du chemin à parcourir avant de prouver que l'évaluation a ses spécificités propres, qui la démarquent d'autant des deux autres qu'elle se doit, désormais, de couvrir le champ démocratique pour devenir le levier d'une démarche participative rapprochant les décideurs des citoyens-usagers, d'une démarche de territoire visant à en mobiliser tous les acteurs concernés par son développement durable.

## I.A. LA NAISSANCE DE L'EVALUATION : DU PPBS A LA RCB

### I.A.1. De l'émergence la notion de politiques publiques au PPBS

Le vrai démarrage des Politiques Publiques (PP) se fait aux EU au début du 20ème siècle, car l'Etat fédéral y est critiqué : ses compétences se sont beaucoup accrues au 19ème siècle. D'où le besoin d'analyse et de connaissance dans le but d'une bonne administration, c'est-à-dire une administration efficace, adaptée pour régler les problèmes sociaux, une administration responsive, tournée vers le bien-être des citoyens. Se développe alors une discipline appelée «Administration Public » sous l'influence de Thomas Woodrow Wilson, futur président.

Sous John Fitzgerald Kennedy, s'ouvre une deuxième phase : importance de l'apparition des politiques publiques pour une raison objective : arrivée d'experts dans l'administration fédérale de Kennedy (il est le premier à convoquer des sociologues, des urbanistes... pour l'aider à régler les « derniers » problèmes principaux de la société US). On assiste bien à une volonté de rationaliser l'action de l'Etat, de développer une expertise qui permette aux décideurs de répondre à façon efficace et adéquate à un problème qui se pose. Ce mouvement survivra à JFK, comme l'indique le projet « big society » de Lyndon Johnson.

La volonté de rationalisation passe par la création d'outils de réflexion et de décision : le Planning and Programming Budgeting System (PPBS).

Il s'agit d'un programme de planification budgétaire chargé de définir les objectifs de l'action publique, d'établir des rapports coûts/ bénéfiques dans les actions employées. Exemple : il a été utilisé lors de la guerre du Viêt-Nam pour rationaliser les opérations des hommes sur le terrain, d'un point de vue financier.

L'analyse des PP aide les gouvernements dans leur décision. Exemple : dans certaines villes US, des décisions différentes étaient prises selon les quartiers, puis celle qui paraissait la plus efficace était étendue à toute la ville. Ce qui est caractéristique de cette époque, c'est le climat optimiste, d'extension des capacités de l'Etat (même aux EU) : l'Etat est conçu comme l'organe rationnel, qui régule. L'analyse des politiques publiques, c'est donc d'abord de l'expertise.

Un ouvrage de référence paru en 1970, accompagné d'un mini-glossaire du PPBS établi par Jean DELISLE, rappelle que le PPBS est un système de budgétisation (*budgeting*) axé sur la planification (*planning*). « Il part d'un effort de prospective concernant des objectifs et, au moyen de l'analyse, traduit les programmes en propositions budgétaires. » La mise en application du PPBS -ou, en France, de la RCB- comporte trois phases principales.

La première est l'explication des objectifs (*planning*).

Cette étape s'appelle aussi en français planification, prospective ou stratégie. Il ne faut pas confondre *planning* et *programming* que nous rencontrerons plus loin. « *The planning is the production of the range of meaningful potentials for selection of courses of action through a systematic consideration of alternatives* ». C'est certainement l'opération la plus délicate, car elle consiste à faire l'appréhension des objectifs (*objectives*) et la reconnaissance des cheminements logiques qui les concrétisent. Désormais, les budgets ne seront plus élaborés pour un an, mais ils seront pluriannuels, le budget annuel n'étant qu'une tranche d'un budget septennal, quinquennal, quadriennal ou encore triennal. C'est ce qui caractérise le PPBS : les objectifs sont des éléments intégrés au budget et non plus de simples boussoles.

On conçoit alors facilement qu'il faille actualiser (*to discount*) le développement économique et social de la nation et sélectionner des projets en fonction des ressources disponibles. « L'actualisation (*discount, discounting*) est un système de pondération dont l'objet est de ramener des valeurs futures à leur valeur actuelle. A cette fin, on se sert d'un taux d'actualisation (*discount rate*). La première phase est donc d'ordre stratégique. Par le processus décisionnel (*decision-marketing process*), les dirigeants des programmes convergeant vers ces objectifs.

La deuxième phase est la programmation ou le plan (*programming*).

Elle consiste à faire l'analyse et la sélection des programmes. « *The programming is a specific determination of manpower, material, and facilities necessary for accomplishing a program* ». De la stratégie générale (*planning*), on passe donc à la tactique (*programming*), c'est-à-dire l'analyse des programmes (*program analysis*) dominée par les techniques mathématiques. L'analyse permet d'aborder les problèmes de façon systématique et rationnelle.

On procède surtout à des analyses avantages-coûts ou coûts-bénéfices (*benefit-cost analysis*) et à des analyses coûts-efficacité (*cost-utility* ou *cost-effectiveness analysis*). Une des notions d'économie les plus importantes est sans doute celle d'options ou de choix (*trade-off, alternatives*). « Un avantage particulièrement pratique de la notion d'options est de permettre de bien déterminer le rôle des différents genres de politiques économiques ». A cette fin, on établit des courbes d'options (*trade-off curves*) et détermine des zones d'options (*trade-off zones*). Actuellement, le sens de *trade-off* couvre par extension celui de choix à faire entre un objectif économique et un objectif politique, comme en fait preuve ce passage du Time : « *But now that the U.S. industrial and social system is delivering such « disproducts » as pollution and racial tension (...) many Americans fell they have been swindled in the trade-off* ».

Quant au coût d'option (*alternative cost*), il exprime ce qu'il a fallu sacrifier par suite de choix de programme. La recherche opérationnelle (*operations research*) consiste à analyser un grand nombre de problèmes complexes où les interactions sont nombreuses et elle fournit le maximum d'informations quantitatives sur les incidences des différentes options possibles. Par cette deuxième phase, on est passé de l'abstrait au concret, de la réflexion à l'action. Car le programme est « une activité ou une série d'activités considérée comme une entité opérationnelle, budgétaire ou administrative » qui ne vise qu'à réaliser un objectif. Le programme peut se subdiviser en sous-programmes (*subprograms*) et même en sous-sous-programmes (*sub-subprograms*), jusqu'à des unités élémentaires de structure (*building blocks*) ; ces unités élémentaires peuvent prendre nom de « projets » et sont des tâches bien déterminées dans l'espace et le temps. Elles assurent en outre au système une certaine flexibilité. Les moyens ou ressources (*resources*) sont les intrants (*input*) d'un programme, les facteurs nécessaires pour l'exécution d'un programme. Quant au but ou extrant (*goal, output*), il est la mesure physique d'un objectif et il le traduit de façon opératoire. C'est le produit final résultant de l'application d'un programme.

La troisième et dernière phase est évidemment les plan des dépenses ou budgétisation (*budgeting*) ou encore la budgétisation des programmes (*program budgeting*). Elle traduit en termes monétaires l'ensemble des programmes retenus, et elle mesure le degré de réalisation des objectifs qu'ils desservent dans l'unité physique ou monétaire appropriée à leur nature. Elle conduit à la confection de plans physiques et financiers se déroulant sur plusieurs années.

### **I.A.2. La RCB, point de départ de l'évaluation des politiques publiques**

En France, fille naturelle du PPBS américain, la RCB, ou Rationalisation des Choix Budgétaires, représente la première tentative de résolument emprunter la voie de l'évaluation.

Au début 1968, le gouvernement français engageait une réforme des méthodes budgétaires et, par un arrêté du 13 mai 1968 le Ministre de l'Economie et des Finances créait une équipe de travail (la « mission RCB ») ayant pour objectif « d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût-efficacité ». Dans l'exposé de sa mission, le responsable de cette équipe, M. Philippe Huet, estimait que « la RCB, par un revirement complet des perspectives et des méthodes de l'action publique, par l'utilisation des techniques de calcul formelles et mécaniques offertes grâce au développement des ordinateurs, par la modification des mentalités et des relations administratives qu'elle implique, ouvre au Gouvernement qui la pratique et à l'Administration qui l'applique la perspective de résoudre efficacement à la fois ces problèmes d'économie, d'organisation et d'information ensemble posés... L'essence de la méthode consiste et à définir des *objectifs* -aussi complètement et précisément que possible- et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre. Les avantages et les coûts de chaque action administrative font l'objet d'une évaluation -fondée, si besoin est, sur des estimations forfaitaires- afin de développer au maximum les possibilités de calcul. Non seulement les coûts et avantages directs sont pris en compte, mais tout ce qui constitue une charge ou un gain indirect pour la collectivité. »

D'emblée apparaissait l'enjeu d'une information structurée sur les administrations publiques : « La construction de nomenclatures exhaustives, base du travail de regroupement des dépenses, permet de recenser et de reclasser l'ensemble des problèmes traités par le Ministère ou l'Unité administrative en cause. L'importance prioritaire de certains, parfois oubliée, peut apparaître alors. De même, la collecte systématique dans les nouveaux cadres descriptifs d'une information complète sur les coûts et les résultats des programmes existants, afin de permettre une étude économique des projets, décèle les inadaptations des données statistiques recueillies et les failles dans leur collecte. Enfin la réflexion sur les activités et les objectifs conduit à s'interroger sur l'adaptation à ses missions de l'organisation du Ministère en cause. »



La RCB a donné lieu à de nombreuses initiatives, y compris à l'établissement d'une nouvelle série de documents budgétaires (les « blancs » budgétaires) particulièrement intéressants car ils tentaient de rapprocher les coûts des programmes d'action administrative et les objectifs chiffrés assignés à ces programmes.

Pourtant, malgré le caractère légitime et cohérent de la démarche engagée, la tentative de rationalisation des choix budgétaires a été pratiquement abandonnée au début des années 80.

Il convient de s'interroger sur les raisons de cet échec.

Après une dizaine d'années d'efforts méthodologiques et de procédures, les années quatre-vingt et la première partie des années quatre-vingt-dix marquent en fait une régression sur les deux plans de l'équilibre des comptes publics et de l'efficacité de l'action publique. L'objectif de crédibilité des finances publiques a été progressivement perdu de vue au point que tous les budgets de l'Etat ont été présentés et exécutés au cours de cette période avec un déficit, même dans les meilleures années de conjoncture économique comme 1989 et 1990, et que les comptes des administrations publiques ont été en 1993 parmi les plus mauvais de notre histoire économique. Il en est résulté au début des années quatre-vingt-dix une situation budgétaire insoutenable qui a imposé des mesures de rééquilibrage urgentes et de grande ampleur.

Pour ce qui concerne l'objectif d'amélioration des choix publics, les dispositifs de rationalisation du processus budgétaire mis en place dans les années soixante-dix s'est avéré plus lourd que prévu et il s'est heurté à l'insuffisance de l'information statistique, et économique nécessaire à l'éclairage des choix. A la fin des années soixante-dix une nouvelle étape méthodologique s'imposait. C'est en fait l'objectif lui-même qui a été abandonné au début des années quatre-vingt.

Rationalisation des choix budgétaires, budgets de programmes et indicateurs de résultats ont été supprimés de notre pensée budgétaire.

La nécessité d'une information détaillée sur les coûts et les performances publics structurées pour nourrir la procédure budgétaire ayant disparu, l'information budgétaire n'a plus enregistré aucun progrès et elle a même dans plus d'un cas régressé.

## **I.B. « ON N'ÉVALUE PAS LES POLITIQUES PUBLIQUES PAR DÉCRET »**

Malgré ce relatif échec de la RCB, progressivement tombée en désuétude, la thématique générale de l'évaluation demeura particulièrement vivace, avec nombre de contributions, propositions de réformes et réformes tout court, via la publication de textes réglementaires, dont les promoteurs voyaient là l'occasion rêvée d'impulser une nouvelle approche, de mobiliser l'Etat et ses services dans une dynamique générale faisant de l'évaluation une priorité, et de la sorte, forts de cette adhésion, de contourner ce dicton dérivé (clin d'œil à l'ouvrage de Michel CROZIER : « On ne gouverne pas la société par décret »), selon lequel « on n'évalue pas par décret ».

### **I.B.1. La fin de la RCB et le bilan de l'évaluation**

Comme l'a rappelé Bernard PERRET lors du premier congrès de la SFE (Société Française d'Evaluation), tenu à Marseille les 4 et 5 juin 1999, « le premier bilan du développement de l'évaluation en France est celui qu'ont réalisé Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard en 1983 à l'occasion du colloque organisé par le ministère de finances et le ministère de la fonction publique. Colloque qui marque la fin de l'expérience de RCB (Poinsard, le principal organisateur, est responsable de la cellule RCB du Ministère des finances) et le lancement officiel de la réflexion sur l'évaluation dans l'administration. »

L'une des leçons majeures de ce bilan est que l'évaluation *ex-post* s'est développée parallèlement à la RCB depuis le début des années 70. Sans prétention à l'exhaustivité, Nioche et Poinsard ont recensé près de trois cents études ayant pour objet l'évaluation *a posteriori* des effets des politiques publiques, réalisées pour la plupart au cours des cinq années précédant leur enquête.

Dès le début des années 80, on ne manquait donc pas d'études à caractère évaluatif. Pour autant, la situation était jugée globalement peu satisfaisante par les auteurs, et il vaut la peine de reprendre ici les différents points de leur diagnostic :

- Nioche et Poinsard insistent sur la faible visibilité de l'évaluation. L'évaluation n'est pas clairement identifiée comme une activité spécifique, distincte de la recherche en sciences sociales et du contrôle.

- Deuxième constat, lié au précédent : l'éclatement du champ. Eclatement qui se manifeste par la variété des profils professionnels et par la diversité des conceptions de l'évaluation qu'ils mettent en oeuvre. Pour certains, **l'évaluation se distingue mal du contrôle ou de l'audit**, tandis que pour d'autres elle englobe toutes les formes d'études d'aide à la décision. Corrélativement, il se produit peu d'échanges et de capitalisation d'expériences entre les services ou organismes.
- La qualité méthodologique des évaluations est inégale. Les outils mis en oeuvre sont généralement rudimentaires et les démarches suivies peu formalisées (les auteurs notent l'absence quasi totale de protocoles expérimentaux). Les évaluations ont un caractère plus descriptif que comparatif ou explicatif, et les tentatives pour mesurer scientifiquement l'impact des politiques restent rares.
- La rédaction des rapports d'évaluation pêche par manque de rigueur et d'objectivité. « L'impression qui prédomine est que l'on se trouve souvent, surtout dans le cas des évaluations administratives, en présence de démarches assez peu rigoureuses. Cela peut venir de la pénurie d'informations significatives et de leur coût élevé. Mais il apparaît souvent que la présentation et la discussion des hypothèses, des instruments et finalement des résultats obtenus s'effacent devant l'affichage des faits et des arguments en faveur de la thèse retenue. »
- Les rapports entre les commanditaires, les responsables de l'action évaluée et les évaluateurs ne sont pas clairs. Le mode de décision dominant est l'auto-saisine.
- Enfin et surtout, l'évaluation était peu insérée dans l'action politique et administrative. « L'évaluation remplit surtout une fonction de connaissance. Son rôle dans les processus de décision et dans le débat public est actuellement faible. »

En conclusion, rapporte Bernard PERRET, à cette époque, « l'évaluation demeure une activité faiblement identifiée, insuffisamment systématisée, et dont les résultats sont sous utilisés. »

## **I.B.2. Le rapport de Patrick VIVERET et la relance de l'évaluation**

En 1986, le Commissariat Général du Plan, dans son rapport intitulé « évaluer les politiques publiques » constate que « l'évaluation reste en France une activité sporadique qui n'est pas encore reconnue au plan institutionnel comme une activité normale, régulière et organisée. »

A partir de 1988, on assiste à une forte accélération : pour la première fois en France, la loi créant le RMI a incorporé un dispositif d'évaluation dont les conclusions doivent être remises au terme de deux ans et demi afin de permettre, si nécessaire, une révision du dispositif législatif au bout de trois ans, une Commission nationale d'évaluation du RMI a ainsi été mise en place ; deux rapports sont commandés à Patrick VIVERET : l'un, précisément, sur des propositions en vue de l'évaluation du RMI ; le second, plus largement, sur l'évaluation des politiques et des actions publiques.

Le Premier ministre d'alors, Michel Rocard, précisait dans sa lettre de commande : « *Le gouvernement attache une importance particulière à l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci constitue en effet un moyen privilégié pour intégrer la dimension du moyen terme tant dans l'action de l'Etat que dans le débat et l'intervention des acteurs de la société politique et de la société civile.* »

Et le secrétaire d'Etat chargé du Plan à l'époque, Lionel Stoleru, de souligner dans la foulée : « *une surveillance budgétaire n'a que de lointains rapports avec une évaluation économique... Est-il raisonnable, à notre époque, d'engager des programmes coûteux sans savoir s'ils réussissent, sans connaître le rapport entre leur coût et leur efficacité ? Non, certes, et d'autres pays l'ont bien compris qui, comme les USA, le Japon, la Suède, ont mis en place des systèmes d'audit public, calqués sur les structures que le secteur privé avait su mettre en place déjà depuis longtemps.* »

La plupart des conclusions du Rapport VIVERET, qui constitue donc un véritable tournant, ont été retenues par le gouvernement et ont débouché sur la mise en place : d'un Comité interministériel de l'évaluation, d'un Fonds national de développement de l'évaluation et d'un Conseil scientifique de l'évaluation.

Patrick VIVERET précise d'emblée qu'évaluer une politique publique -et plus largement toute forme d'action publique-, c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action.

Ce jugement peut être prospectif et anticiper l'action (évaluation *ex ante*), accompagner l'action (évaluation concomitante ou *in itinere*), ou la suivre (évaluation *a posteriori*). Ce jugement peut être celui des acteurs eux-mêmes (auto-évaluation) ou d'acteurs extérieurs. Il peut avoir des objets différents : préparer une prise de décision, l'améliorer, l'apprécier après coup. Mais, en toute hypothèse, l'évaluation met en jeu une capacité de jugement. Or, le propre d'une société démocratique est d'entourer tout jugement d'un maximum de garanties, afin d'en éviter les abus.

Patrick VIVERET en définit quatre :

- **garantie d'indépendance** : sauf dans le cas d'une auto-évaluation (qui devrait être complétée par d'autres interventions), l'évaluation d'une action publique doit être conduite par des acteurs qui ne sont pas juges et parties pour éviter toute auto-justification,
- **garantie de compétence et de rigueur** : rigueur et compétence fondent la nécessité d'une éthique professionnelle des chargés d'évaluation et doivent permettre à ceux-ci, quelle que soit la pluralité de leurs méthodes, de disposer d'un minimum de langage commun et d'offrir à leurs interlocuteurs une capacité de distinction entre l'analyse des faits et les critères sur lesquels sont fondés leur jugement,
- **garantie de transparence** : l'évaluation ne peut rendre possible la critique éventuelle, ou l'expression d'autres jugements à partir des mêmes faits constatés, que si elle énonce clairement ses méthodes, ses critères, ses résultats,
- **garantie de pluralisme** : on ne peut juger d'un point de vue unique, par ailleurs, les personnes ou les institutions concernées par l'évaluation doivent pouvoir exprimer et défendre leur propre point de vue, la pluralité et l'indépendance des instances d'évaluation enrichit le jugement et évite les abus.

Enfin, un système démocratique se doit d'ouvrir le plus largement possible un droit de saisine des instances d'évaluation à ses citoyens et assurer une règle de publicité qui ne peut être enfreinte que dans des cas exceptionnels.

### **I.B. 3. Les réformes impulsées par le gouvernement de Michel ROCARD**

Le premier grand texte, pris à l'initiative du gouvernement de Michel ROCARD, fort des conclusions du rapport que lui a remis en 1989 Patrick VIVERET, est sans conteste le décret du 22 janvier 1990 *relatif à l'évaluation des politiques publiques* qui, dès son article premier, dispose : « il est créé un comité interministériel de l'évaluation chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques. L'évaluation d'une politique publique au sens du présent décret a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. »

Sur un plan réglementaire, interviendra à la fin de la décennie 90, un nouveau décret, daté du 18 novembre 1998, et toujours intitulé *relatif à l'évaluation des politiques publiques*. Il s'ouvre ainsi : « l'évaluation d'une politique publique, au sens du présent décret, a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en oeuvre. le Conseil national de l'évaluation et le commissariat général du Plan concourent, dans les conditions fixées ci-après, à l'évaluation des politiques publiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs. »

S'ensuit une circulaire datée du 28 décembre 1998 qui d'emblée martèle que « le Gouvernement s'est fixé pour priorité d'améliorer l'efficacité des administrations et des services publics. Les orientations qu'il s'est données à cet effet lors du conseil des ministres du 5 novembre 1997, sur proposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat, prévoient notamment de développer l'évaluation ministérielle et interministérielle des politiques publiques. Le Gouvernement entend disposer et mettre à la disposition de tous, ministres, administrations, élus, usagers et citoyens, des informations permettant de juger utilement de leurs effets, de leur coût et des conditions de leur mise en oeuvre. »

Elle affirme *une ambition* : « grâce, notamment, aux travaux du Conseil scientifique de l'évaluation créé en 1990, les principes et méthodes d'une évaluation des actions publiques rigoureuse et utile -tels qu'ils sont largement reconnus et appliqués à l'étranger- ont commencé à

se diffuser et être pris en compte par les services et les partenaires de l'Etat. Il s'agit maintenant d'en tirer des bénéfiques pratiques sur une plus grande échelle, dans une double perspective de modernisation du fonctionnement des administrations et d'amélioration des mécanismes de la décision publique. Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 donne ainsi un contenu concret à l'évaluation interministérielle en lui assignant pour objet d'apprécier l'efficacité des politiques publiques en comparant leurs résultats aux objectifs retenus et aux moyens mis en oeuvre. En règle générale, on privilégiera les évaluations visant à répondre à des questions claires, permettant d'aboutir dans des délais brefs à des réponses précises susceptibles de conduire à des décisions opérationnelles. Des évaluations de grande ampleur ne sont pas à exclure, à condition que le caractère stratégique des questions abordées pour l'action publique justifie des investigations lourdes et des débats approfondis entre acteurs et spécialistes. Les projets dont les objectifs relèvent davantage de la recherche en sciences économiques et sociales que de la gestion des affaires publiques seront orientés vers d'autres dispositifs. »

Elle envisage un champ d'application élargi : « depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'administration du territoire de la République. Il convenait de prendre acte du caractère complémentaire des interventions de l'Etat et des collectivités en élargissant le champ de l'évaluation interministérielle à l'ensemble des politiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs. C'est pour cette même raison que le Gouvernement a également décidé d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration du programme d'évaluation que le Premier ministre arrêtera chaque année. Ce programme peut donc comprendre l'évaluation de politiques publiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales en vue de favoriser la coordination de leurs interventions et le rapprochement de leurs objectifs. L'évaluation des politiques publiques menées exclusivement par les collectivités territoriales peut être envisagée à la demande de ces dernières. Dans tous les cas, les conditions de réalisation des évaluations ne peuvent créer, par elles-mêmes, d'obligations nouvelles à la charge des collectivités territoriales, sans leur consentement. En particulier, s'agissant des politiques conjointes dans lesquelles sont associés l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales, il appartient aux collectivités territoriales sollicitées de préciser les conditions dans lesquelles elles acceptent de participer au projet proposé dans le cadre du dispositif interministériel. La participation institutionnelle des trois catégories de collectivités territoriales au Conseil national de l'évaluation doit favoriser les

ajustements nécessaires. Les modalités d'évaluation des politiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan restent fixées par la circulaire des ministres de l'intérieur, de l'aménagement du territoire et des collectivités locales du 9 décembre 1993. Cependant, compte tenu des missions et des compétences du nouveau Conseil national, une circulaire précisera les conditions dans lesquelles celui-ci pourra apporter son concours, dans le cadre de l'article 6 du décret, à l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région. »

On croirait ainsi la question définitivement traitée et le problème bel et bien réglé. Pourtant, que ce soit entre ces deux décrets, ou à la suite de la circulaire de 1998, les contributions ne cessèrent d'affluer et les critiques de s'amplifier, comme si en définitive aucun progrès réel et durable n'avait été accompli, et qu'il fallait d'urgence « remettre l'évaluation au cœur du débat public ».

#### **I.B.4. « Remettre l'évaluation au cœur du débat public »**

En 1996, à l'initiative du Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), paraît un « petit guide de l'évaluation des politiques publiques », toujours d'actualité, ouvrage de référence qui demeure, dix ans après, incontournable et précieux.

Dans son rapport annuel de 1999, le Conseil National de l'Evaluation qui prend la suite du CSE place « l'évaluation au service de l'avenir », avant, en février 2003, d'exposer « l'évaluation à l'épreuve de son utilité sociale »... Deux contributions volumineuses qui, réunies, représentent plus de 500 pages !

En novembre 2003, l'Institut de l'Entreprise, sous la plume de Sylvie TROSA, édite un rapport « l'évaluation des politiques publiques ».

En 2004, c'est au Sénat de plancher sur ce thème avec un rapport d'information de plus de 400 pages qui reprend le même titre que le précédent.

En septembre 2005, le Commissariat Général du Plan parle quant à lui de « l'institutionnalisation de l'évaluation de politique publique en France ».



Tout semble avoir été dit. Pourtant, le 13 juin 2006, à l'occasion d'un colloque parrainé par Messieurs Raymond BARRE et Michel ROCARD, la Fondation Concorde, dont le leitmotiv tient dans la formule « faire de la France le pays le plus prospère d'Europe », remet un document intitulé « **remettre l'évaluation des politiques publiques au cœur du débat public** »... Cette ambition a de quoi surprendre quand on connaît l'importance, le volume et la richesse de toutes les contributions, universitaires ou parlementaires, consacrées à ce thème générique dont on a de cesse de parler, qui semble toujours constituer l'Arlésienne dans notre paysage institutionnel, mais qui depuis, propulsée par la LOLF, a réinvesti le champ de la performance, avant de s'aventurer sur celui du développement durable.

### **I.B.5. Performance et développement durable**

Modernisant en profondeur le cadre budgétaire, volontariste et au départ largement consensuelle, la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001) a sans doute conduit, l'expérience faisant, à considérer que ces nouveaux types de contrôle, en raison simplement de leur caractère ordonné et systématique, constituaient une véritable évaluation, ce qui peut être admis si l'on considère l'évaluation comme une « procédure documentaire » (PDCA 1 dans le guide de l'ADF, qui effectivement se trouve à la charnière contrôle/évaluation), mais qui demeure très insuffisant si l'on se rapporte à l'approche participative qu'en donne Patrick VIVERET ou le PDCA 2 qui en fait bien un « processus démocratique ».

Pour autant, la performance façon LOLF s'est répandue comme une traînée de poudre, avec, en juin 2004, un guide méthodologique pour l'application de la LOLF, intitulé : « la démarche de performance : stratégie, objectifs indicateurs », et, présenté à l'occasion des entretiens territoriaux de Strasbourg de septembre 2006, un « guide sur la performance dans les collectivités territoriales » résultat d'une étude menée par trois élèves administrateurs territoriaux, avec l'appui de l'INET, de l'AFIGESE et de l'ACUF.

Parallèlement, la connexion évaluation et développement durable s'est également imposée comme une évidence, sauf que, là, la mesure de la performance ne s'en tient pas à des ratios financiers, mais impose une réflexion globale et partenariale, conduite à l'échelle d'un territoire. De fait, l'évaluation ne peut donc plus être que participative et démocratique.

Les liaisons évaluation et développement durable ont ainsi été mises en exergue dans de nombreuses productions et contributions, comme, par exemple, le rapport d'information de l'Assemblée Nationale, présenté en 2002, portant « sur l'évaluation des politiques publiques et des indicateurs de développement durable », ou, plus récemment, « AFAQ 1000NR » qui traite de « l'évaluation de l'intégration des principes du développement durable au sein des entreprises », avec un focus sur le « SD 21000 », « Guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise » qui apporte une aide à la réflexion initiale, facilite les choix stratégiques de l'entreprise en proposant des recommandations pour déterminer les enjeux, et fournit des éléments plus opérationnels à intégrer dans le système de management. Le guide SD 21 000 n'est pas un référentiel. Sa version « entreprises » publiée en 2003 a été complétée par une version « collectivités locales » en 2006.

Dans une autre logique, mais toujours avec la même ambition de marteler l'importance que doit tenir l'évaluation au cœur de la logique administrative, en juin 2006, la Société Française de l'Evaluation, association aux moyens limités, a pris l'initiative de publier une « charte de l'évaluation » qui, en 4 pages, en pose les principes essentiels.

Trois mois plus tard, le nouveau référentiel CAF (Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques), qui constitue une bonne déclinaison du référentiel EFQM sur la base duquel s'organise le prix européen de la qualité, était présenté, en langue anglaise, à l'occasion de la 4<sup>ème</sup> conférence européenne sur la qualité dans les services publics qui s'est déroulée, du 27 au 29 septembre 2006, à Tampere, en Finlande. Il vient d'être traduit en français. Faisant suite au CAF 2002, ce CAF 2006 est un excellent outil au service des collectivités, avec pour ambition de répondre à la question qu'il se pose en sous-titre : « comment améliorer une organisation par l'auto-évaluation ? ».

Bref, par les sujets qu'elle aborde et par les politiques publiques dont elle veut mesurer l'efficience ou les effets, l'évaluation est donc bien multiforme. Dérivée de la LOLF, elle s'accommode d'une « procédure documentaire ». Avec l'ambition de raisonner en termes de développement durable, apprécié au niveau d'un territoire, elle impose une réflexion continue et des bilans partagés et réguliers. Entre les deux, s'intercale l'indispensable « processus démocratique ». On retrouve ainsi les trois stades du « PDCA ».

## **I.C. LA CONFUSION DES GENRES : CONTROLE, EVALUATION ET AUDIT**

Cette confusion n'est pas nouvelle, mais avec le tiraillement de l'évaluation entre, d'un côté les contrôles budgétaires sur-vitaminés de type LOLF, entraînant une sorte de « LOLFisation » des pratiques des collectivités, et de l'autre les exigences d'une appréciation globale des effets d'une politique en termes de développement durable sur un territoire donné, elle prend une ampleur nouvelle et risque de brouiller davantage encore les cartes.

En tout cas, vouloir mêler systématiquement les trois termes contrôle/évaluation/audit présente un risque majeur, sauf à vouloir entretenir l'ambiguïté ou, pire encore, ne rien faire.

Le rapport produit par l'AATF évoque à de nombreuses reprises la perspective de créer une Inspection Générale ayant en charge des missions de contrôle, d'évaluation et d'audit. Les trois mots sont régulièrement accolés, comme s'ils ne faisaient qu'un.

Or, pourquoi créer une nouvelle instance de contrôle quand on connaît les très nombreuses déjà existantes ? Comment envisager de lui confier des missions d'évaluation si l'on admet que celles-ci doivent évidemment résulter d'un processus démocratique et non d'une approche technocratique ? Reste la voie de l'audit que le Guide de la gestion durable essaye de promouvoir quand il ambitionne d'élaborer un référentiel et de constituer un réseau d'auditeurs internes, solution efficace, peu coûteuse, facile à mettre en œuvre, à même de révéler des talents, et pour autant résolument professionnelle puisqu'encadrée par des formations, voire des diplômes ou certificats en bonne et due forme

L'évaluation sera abordée au chapitre suivant, avec l'émergence d'un triple « PDCA ».

Reste à expliquer, ici, pourquoi il n'est pas utile de constituer une nouvelle instance nationale chargée du contrôle des collectivités locales, d'une part parce que nombre d'entre elles, bien avant la LOLF, ont créé des services de contrôle de gestion et ont complètement renouvelé leur approche budgétaire, considérée sur le long terme et non enfermée dans le carcan de l'annualité, et d'autre part parce que les contrôles en place sont légion, ce qui n'est pas propre à la France, même si, sur ce point, notre pays se distingue avec ses siècles d'expérience et d'ancienneté.

### I.C.1. Les contrôles en Europe

Tous les pays ont instauré des procédures de contrôle interne et externe des actes administratifs, budgétaires ou financiers. Ces procédures comprennent dans certains pays des contrôles spécifiques sur les collectivités en situation financière difficile.

Pour les contrôles externes, le contrôle de légalité est assuré par des autorités qui sont le plus souvent liées à l'État central : préfets en Pologne (*wojewoda*), commissaires de district à Chypre et au Luxembourg, gouverneurs de comté en Estonie, représentants de différents ministères en Lettonie (ministère de la Justice, celui chargé des collectivités et ceux concernés par les actes des collectivités), chefs des bureaux de l'administration publique des départements en Hongrie, délégués du gouvernement en Lituanie, ministère chargé des collectivités locales à Malte, ministère de l'Intérieur en République tchèque. Néanmoins, les organes chargés de ce contrôle de légalité peuvent émaner de l'État fédéral. Ainsi, en Allemagne, il est assuré par l'autorité du *Land*, la structure du contrôle étant définie dans chaque *Land* par son Code municipal.

Le contrôle budgétaire externe est effectué par différents organes :

- des chambres régionales des comptes (CRC), par exemple en France et en Pologne ;
- une Cour des comptes, par exemple au Portugal, en Espagne (*Tribunal de Cuentas*, qui bénéficie de la suprématie lorsque les communautés autonomes ont créé leurs organes de contrôle), en Italie (la Cour centrale dispose de chambres régionales des comptes qui sont des "articulations autonomes" de la Cour, leur situation n'étant pas équivalente aux CRC françaises) et en Slovénie ;
- des auditeurs indépendants : par exemple, dans certaines collectivités de Hongrie (cabinet d'audit), en Lituanie ("contrôleur local" indépendant élu par le conseil local), en République tchèque (si les communes ont préféré ce mode de contrôle payant effectué par un cabinet d'audit à celui gratuit des régions).

Pour ce qui est plus spécifiquement de la France, les contrôles peuvent être inhérents aux procédures ou externes, confiés à de grands corps dont on voit mal une nouvelle structure d'Inspection contester la légitimité.

## I.C.2 Les contrôles inhérents aux procédures

### I.C.2.1 Le principe de la séparation ordonnateur/comptable

L'exécution du budget des collectivités locales est régie par le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Ce principe général s'applique à l'ensemble de la comptabilité publique pour éviter les risques de fraude.

L'autorité qui exécute le budget et donne les ordres de paiement ou d'encaissement, est appelée **l'ordonnateur**. Celui qui manie les fonds, appelé le **comptable**, est généralement un fonctionnaire du Trésor Public nommé par le Ministère du Budget et des Finances.

Le comptable, agent du Trésor public ou parfois receveur spécial, assure le recouvrement des recettes non fiscales et le paiement des dépenses.

Si un ordonnateur manie des fonds à la place du comptable, il exerce une gestion de fait et endosse alors la responsabilité pécuniaire du comptable public. La gestion de fait peut entraîner l'inéligibilité de l'ordonnateur.

Le comptable vérifie : la régularité des mandats et titres ; la qualité de l'ordonnateur et du destinataire de l'opération ; l'exacte imputation et en dépenses si le montant des crédits n'est pas dépassé ; si la trésorerie permet de payer ; si les pièces justificatives sont fournies et sont régulières (factures, mémoires, contrats, délibérations, marchés).

Ces pièces justificatives sont fixées par le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003. L'ordonnateur peut néanmoins réquisitionner le comptable pour qu'il règle une dépense, cependant dans ce cas, il endosse la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes (art. 1617-3 du CGCT).

Le comptable est responsable pécuniairement de la régularité des opérations sur sa fortune personnelle. Cette responsabilité découle du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, art. 19, 12 et 13. Cela signifie notamment qu'en cas de paiement sans justificatif ou en dépassement de crédit, de recette non encaissée à la date prévue, le comptable doit reverser sur sa fortune personnelle les sommes correspondantes au

budget de la collectivité, même si la dépense a bien été utile à la collectivité, et même si cela provoque un enrichissement de la collectivité notamment si la recette a été encaissée par la suite. Les comptables peuvent s'assurer, mais cette assurance ne doit pas couvrir la totalité du risque.

Cependant, le comptable public n'est plus chargé de veiller au contrôle de l'application des seuils des marchés publics et le Conseil d'État par un arrêt du 30 juillet 2003, n° 232430, l'a également exonéré du contrôle de l'adéquation de la dépense avec la compétence exercée par la collectivité locale dont il a en charge le contrôle des comptes. Par ailleurs, les comptables publics n'ont plus matériellement la possibilité de contrôler l'ensemble des écritures des ordonnateurs et sont tenus à respecter des délais de paiement. Face à ces contraintes, ils mettent en place sous l'impulsion du ministère des Finances, un contrôle hiérarchisé de la dépense dans le cadre de charte de partenariat avec les ordonnateurs : contrôle du comptable effectué par sondages, protocole de bonnes pratiques et d'audit pour certaines dépenses.

#### I.C.2.2 Le contrôle de légalité

Le préfet n'exerce plus ni tutelle, ni contrôle d'opportunité, ni contrôle a priori, sur les actes des collectivités locales. Le contrôle de légalité est désormais fondé sur trois principes :

1. les actes des collectivités locales sont immédiatement exécutoires dès qu'ils ont été publiés ou notifiés ou, pour certains d'entre eux, transmis au représentant de l'Etat ;
2. le contrôle s'exerce a posteriori et ne porte que sur la légalité des actes, et non pas sur l'opportunité ;
3. le contrôle fait intervenir le représentant de l'Etat qui défère les actes qu'il estime illégaux au juge administratif, seul en mesure d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu.

Les actes qui traitent de gestion courante n'ont pas à être transmis au préfet. Mais toute une série d'actes sont soumis par la loi à l'obligation de transmission au préfet ou au sous-préfet : délibérations, arrêtés et décisions du maire, conventions.

Ceux non soumis à cette obligation -actes de gestion courante, d'administration interne- peuvent toutefois faire l'objet d'un contrôle quand le représentant de l'Etat en a connaissance : directement ; par une personne lésée ou par un tiers.

### I.C.3. Les contrôles extérieurs

#### I.C.3.1 La chambre régionale des comptes

L'exécution du budget fait l'objet de nombreux contrôles. Certains sont pratiqués par l'administration elle-même. Ainsi les comptables -on l'a vu précédemment- contrôlent la dépense avant de payer. Mais les plus importants sont pratiqués par des organes extérieurs à l'administration : des juridictions.

Les Chambres régionales des comptes (CRC) ont été créées par la loi du 2 mars 1982 et organisées par la loi du 10 juillet 1982 ainsi que par le décret du 23 août 1995. Les dispositions essentielles ont été réunies en 1995 dans le livre II du Code des juridictions financières. La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 a apporté quelques modifications à ces dispositions.

Les chambres régionales des comptes exercent leur contrôle sous trois formes : le contrôle budgétaire, le contrôle juridictionnel des comptes des comptables et le contrôle de la gestion des ordonnateurs

- **LE CONTROLE BUDGETAIRE** : le budget est un acte au contenu particulier et important. Il doit respecter un certain nombre de principes. Le contrôle du respect de ces principes constitue l'objet de ce que l'on appelle le contrôle budgétaire qui comprend : *le contrôle du principe des dépenses obligatoires, le contrôle du principe de l'annualité et le contrôle du principe de l'équilibre.*
- **LE CONTROLE JURIDICTIONNEL** : ce contrôle est pratiqué sur les comptes des comptables en vue de leur apurement. Les comptables des collectivités territoriales contrôlées doivent produire leurs comptes au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel il se rapporte. Le commissaire du Gouvernement veille à ce que cette obligation du comptable soit respectée. En cas de retard dans la production ou de non-production du compte, le comptable peut se voir condamner à une amende. La procédure se déroule selon un schéma semblable à celui en vigueur devant la Cour des comptes, ses caractéristiques sont également les mêmes.

- **LE CONTROLE DE LA GESTION DES ORDONNATEURS** : ce contrôle n'est pas juridictionnel mais administratif. Il ne débouche pas sur un jugement qui est un acte juridictionnel, mais sur des lettres d'observations. La loi du 2 mars 1982 parlait de contrôle « *du bon emploi des fonds publics* » ce qui pouvait laisser penser que les CRC pouvaient apprécier l'opportunité des décisions prises par les ordonnateurs. Afin d'éviter cette confusion, la loi du 5 janvier 1988 devait remplacer ces termes par ceux de « *contrôle de l'emploi régulier* » des fonds publics. En réalité les CRC contrôlent aussi les résultats obtenus par comparaison avec les moyens mis en oeuvre. Sa compétence s'étend donc à la qualité de la gestion et peut la conduire dans la voie de l'évaluation des politiques publiques locales. C'est d'une certaine manière ce que précise la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 en disposant : « *L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.* » S'agissant de la procédure, ce contrôle est entrepris à l'initiative de la Chambre régionale des comptes, mais depuis la loi du 6 février 1992 il peut être demandé par le préfet ou l'exécutif local lui-même. Les magistrats disposent de moyens d'investigation quasiment illimités.

### 1.C.3.2 Le juge administratif

L'article L2131-6 du Code général des collectivités territoriales prévoit que le préfet peut déférer au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. Il doit alors en informer sans délai l'autorité locale et lui communiquer toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Le déféré préfectoral est traité par le juge administratif comme tout recours pour excès de pouvoir. Le jugement rendu par le tribunal administratif en première instance est susceptible d'appel selon les voies ordinaires. Le préfet est habilité à se pourvoir, au nom de l'Etat, en appel contre un jugement rejetant son déféré : cf. article L.2131-6 CGCT (actes pris pour une commune), article L.3132-1 CGCT (actes du département), L.4142-1 CGCT (actes de la région).



Lorsque le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort, son jugement ne peut pas être frappé d'appel ; il peut toutefois faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Dans ce cas, les recours et mémoires doivent être signés, non par le préfet, mais par le ministre intéressé ou par le fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet ou être présentés par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat.

A cela s'ajoute, transposition communautaire, le référé précontractuel, très efficace et qui tend à se multiplier, comme en témoigne la jurisprudence abondante en matière de marchés publics.

#### **I.C.4. Les grands corps**

Notamment pour les trois premiers, leurs membres sont, pour la plupart, issus de « la botte », c'est-à-dire des énarques les mieux classés à l'issue de leur scolarité.

##### **I.C.4.1 La Cour des comptes**

Au sein de l'ordre de juridiction administratif existent un certain nombre de juridictions compétentes dans le domaine financier : la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière qui relèvent du Conseil d'Etat par la voie de la cassation et les Chambres régionales des comptes qui relèvent de la Cour des comptes par la voie de l'appel.

Créée en 1807 par Napoléon I<sup>er</sup>, la Cour des comptes est issue des Chambres des comptes qui s'étaient multiplié sous l'ancien Régime. Aujourd'hui, la Cour est régie par la loi du 22 juin 1967 modifiée à plusieurs reprises notamment en 1982 avec la création des Chambres régionales des comptes. Ces textes ont été rassemblés en 1994 dans le Code des juridictions financières (CJF) dont le Livre I prévoit l'organisation et les missions de la Cour.

Ces missions comprennent :

- Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables : ce contrôle se traduit par un acte juridictionnel : un arrêt, il porte sur la régularité du compte. Selon un vieil adage la Cour ne juge pas les comptables mais leurs comptes. Ce qui signifie qu'elle se prononce objectivement sur le compte sans apprécier la conduite personnelle du comptable.

- Le contrôle de la gestion des services, pratiqué sur des organismes divers.
  - Les organismes soumis à la comptabilité publique font l'objet d'un contrôle de « *la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs* » (Art. L. 111-3 du CJF)
  - La Cour des comptes assure depuis 1976, « *la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques* » (Art. L. 111-4. du CJF)
  - Depuis 1950, la Cour contrôle les organismes de sécurité sociale. Pour faciliter ce travail, le contrôle des caisses régionales et locales a été confié à partir de 1961 à des comités départementaux d'examen des comptes (CODEC) (Art. L. 111-5 du CJF)
  - Les organismes d'intérêt général faisant appel à la générosité publique font l'objet d'« *un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public* » (depuis 1991) (Art. L. 111-7 du CJF)
  - Enfin, les organismes de droit privé recevant des aides financières de l'Etat ou de personnes publiques sont également contrôlés ainsi que depuis 1996, les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Union européenne (Art. L. 111-7 du CJF)

#### I.C.4.2. Le Conseil d'Etat

L'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) institua le Conseil d'État. Il reçut une double mission administrative (participer à la rédaction des textes les plus importants) et contentieuse (résoudre les litiges liés à l'administration). Le Premier Consul, Napoléon Bonaparte, chercha à faire la synthèse entre les traditions de l'Ancien Régime et les acquis de la Révolution. Ainsi les titres de conseillers d'État et de maîtres des requêtes (institués en 1806) reprenaient ceux des membres de l'ancien Conseil du roi. En revanche, le titre d'auditeur créé en 1803 était nouveau dans l'administration.

Le CE fut réorganisé par l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui consolida sa fonction consultative en posant le principe de sa consultation obligatoire sur tout projet de loi. A la même époque fut créée l'Ecole nationale d'administration, d'où sortirent les nouvelles promotions d'auditeurs.

En bref, le Conseil d'État est conseiller du gouvernement. Il examine les projets de loi et d'ordonnance, avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres, ainsi que les projets de décret en Conseil d'État. Le Conseil d'État émet un avis sur la régularité juridique des textes, sur leur forme et sur leur opportunité administrative. Il peut par ailleurs être consulté par le gouvernement sur toute question ou difficulté d'ordre juridique ou administratif. Il indique au gouvernement quels sont, parmi les projets de textes communautaires, ceux qui touchent à des questions législatives et doivent en conséquence être transmis au parlement.

Le Conseil d'État adresse chaque année au Président de la République un rapport public, qui énonce notamment les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, qu'il propose au gouvernement.

Le Conseil d'État est l'échelon suprême de la juridiction administrative, qui juge les litiges entre les particuliers et l'administration. Il est le juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel et des juridictions administratives spécialisées. Il juge en premier et dernier ressort les recours dirigés notamment contre les décrets, les actes des organismes collégiaux à compétence nationale ainsi que le contentieux des élections régionales et de l'élection des représentants français au Parlement européen. Il est compétent en appel pour les contentieux des élections municipales et cantonales, des reconduites à la frontière.

Le Conseil d'Etat est donc bien, lui aussi, appelé à contrôler l'activité des collectivités.

#### I.C.4.3. L'Inspection générale des finances

L'origine de l'Inspection générales des finances remonte à la période du Consulat et l'Empire, mais la création formelle de l'Inspection générale des finances date de la Restauration et son fonctionnement sera consolidé au cours de la monarchie de Juillet jusqu'à la fin du Second Empire. C'est sous la Troisième République que s'achève complètement l'organisation de ce service de l'Etat.

L'Inspection générale des finances est placée sous les ordres directs du ministre chargé de l'économie et du budget.

Sa mission essentielle est de contribuer par les enquêtes et audits qu'elle réalise à une gestion rigoureuse et efficace des deniers publics, à la modernisation de l'administration et à l'amélioration des outils de régulation de la vie économique. Cette mission n'a guère changé dans son esprit depuis qu'elle a été définie en 1831 à la demande du baron Louis.

Le texte le plus récent concernant l'inspection générale des finances (décret du 4 octobre 2006 relatif au statut particulier de l'inspection générale des finances) a défini ses attributions de la façon la plus large : « Outre les missions et les attributions qui lui sont dévolues par la loi et par les textes réglementaires, l'inspection générale des finances exerce une mission générale de **contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation** en matière administrative, économique et financière. Elle peut également recevoir des missions du Premier ministre. Elle peut être autorisée par le ministre chargé de l'économie et des finances à effectuer des missions à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne ».

On le voit : ce décret lui aussi juxtapose les termes de contrôle, évaluation et audit, auxquels il ajoute même étude et conseil. La coupe est pleine !

#### I.C.4.4 L'inspection générale de l'administration

En 1781, Necker confie au docteur Colombier -qui se verra bientôt renforcé par deux collègues- la qualité « d'inspecteur général des hôpitaux civils et des maisons de force du royaume ». Cet acte est doublement fondateur. D'abord, par la philosophie résolument moderne qui inspire cette création : « pour suppléer à la lenteur des moyens de réformes, j'avais considéré [écrit Necker] comme important de faire choix d'une personne, qui, sous le titre d'inspecteur, (...) pût amener chaque administration particulière aux dispositions d'ordre et d'économie dont le gouvernement avait arrêté les principes ». Plus de deux siècles plus tard, le propos peut encore servir de guide à l'action... Ensuite, par les compétences sociales, sanitaires et pénitentiaires que Necker confie aux inspecteurs généraux. Ces responsabilités, aujourd'hui exercées dans un cadre interministériel, avec l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des services judiciaires, resteront importantes pour l'IGA jusqu'au début des années 1970.

Reste, toutefois, que l'institution créée par Necker fut très vite chahutée par l'Histoire : supprimée par la Révolution, elle fut l'objet de nouvelles ébauches, sous forme d'inspections occasionnelles sous l'Empire, la Restauration et la Monarchie de Juillet. Cette dernière créa même, en 1843, une fonction d'inspectrice générale des prisons, anticipant ainsi la féminisation progressive des corps d'Etat. Cette fonction fut maintenue jusqu'en 1939.

Mais c'est, en 1848, le Gouvernement de la seconde République qui consolida l'institution en créant l'inspection générale des services administratifs (IGSA), constituée en un véritable corps, avec des règles propres de recrutement et de fonctionnement et une organisation en trois secteurs (prisons, bienfaisance, aliénés).

En 1948, un siècle exactement après la création de l'IGSA, et dans le cadre de la refondation des règles de la fonction publique (adoption du statut général de la fonction publique, création de l'ENA), un nouveau statut est adopté pour l'Inspection, le 4 mars 1948. Adapté depuis, notamment en 1951, 1973, 1981 et 2002, le statut de 1948 fixe les grands principes encore en vigueur aujourd'hui : recrutement des inspecteurs adjoints à la sortie de l'ENA, tours extérieurs très encadrés, autonomie de gestion, indépendance, large compétence sur « tous les personnels, services, établissement ou institutions » qui « relèvent du ministère de l'intérieur » ainsi que sur les « services et organismes sur lesquels les préfets exercent leur contrôle ».

C'est sur ce fondement que l'IGA a assuré, sous les IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> Républiques, ses missions de contrôle, de veille déontologique et de conseil. Elle a participé, depuis 1948, à la modernisation de la France et de son administration :

- missions sur les voiries départementales dans les années 1950 et sur le fonds spécial d'investissement routier (1962),
- organisation du service national de la protection civile (1955) et de ses services départementaux (1968, 1969 et 1970) ainsi que de ses moyens aériens et du secours en montagne,
- regroupements des communes à partir des années 1960, puis régionalisation (1968, 1969, 1972 et 1974) et accompagnement de la décentralisation (1982, 1983 et 1984),
- déconcentration (1964), gestion déconcentrée de crédits et, plus récemment, globalisation,
- développement de la mécanographie dans les préfetures à partir des années 1950, informatisation des services des ministères (1979, 1981 et 1982), animation de la commission ministérielle sur l'informatique (COMIT) dans les années 1980, numérisation et télétransmission des services à partir de la fin des années 1990.

Au tournant des années 1970 et 1980, l'IGA a fréquemment été saisie du **contrôle des comptes des collectivités locales**. Avec la création des chambres régionales des comptes, l'Inspection a pu céder une large part de ces activités et se recentrer sur des questions régaliennes dont l'acuité augmentait, notamment dans le domaine de la sécurité. Se consacrant de plus en plus à des missions d'**évaluation des politiques publiques** et de "benchmarking", permettant de comparer expériences françaises et étrangères, l'IGA reste plus que jamais, selon l'expression de 1805, citée par son ancien chef de corps, Michel David, « l'œil par lequel le Gouvernement aperçoit le mal à réparer et le bien à faire ».

« Contrôle des comptes des collectivités locales », « évaluation des politiques publiques »... Il ne manque plus que s'additionne l'audit pour que l'on retrouve une nouvelle fois cet incontournable triptyque contrôle/évaluation/audit, qui de façon constante laisse à supposer que ces termes sont interchangeables ou qu'au moins ils recouvrent des réalités voisines, que l'on pourrait, sans risque d'erreur, pratiquement superposer.

\*

Or, le risque existe, car en voulant faire de l'évaluation un simple dérivé du contrôle, on oublie que l'une de ses caractéristiques doit être de privilégier les formes participatives, selon une approche démocratique et citoyenne. Cette exigence n'est pas récente. Elle a été mise en exergue par de nombreux spécialistes qui n'ont de cesse de critiquer l'évaluation en chambre, simple comparaison de ce qui a été réalisé par rapport à ce qui au départ était annoncé, pour au contraire revendiquer et privilégier l'échange, le débat, la confrontation, c'est-à-dire l'implication et la mobilisation des parties intéressées, au premier desquelles figure l'utilisateur/citoyen.

L'enjeu est bien là. Il ne saurait question de banaliser ou, pire encore, de condamner l'évaluation de type LOLF qui, c'est vrai, est une forme renouvelée de contrôle budgétaire, que les collectivités ont d'ailleurs su exploiter avec plus de discernement et moins de contraintes formelles que l'Etat, plus préoccupé de faire des économies, de supprimer des postes que de promouvoir la performance, mais encore faut-il, une fois pour toutes, admettre que l'évaluation doit aller bien au-delà et s'inscrire dans le débat démocratique, avec pour finalité de mesurer l'impact et les effets des politiques publiques en termes de développement durable, à l'échelle d'un territoire. De la RCB initiale, on passe au RCB à venir...

## **II. LE RCB, RAPPORT CONSOLIDE BISANNUEL, POINT D'ANCRAGE DE LA DEMARCHE ENGAGEE PAR L'ADF**

### **II.A. LE GUIDE DE LA GESTION DURABLE**

Ce guide a été présenté à l'occasion de la réunion tenue au siège de l'ADF le 3 juillet 2007. Son but est, d'une part, de souligner que le développement durable doit être le cœur de cible des démarches qualité, et, d'autre part, de montrer qu'il existe une très grande imbrication entre ces différents volets : maîtrise d'ouvrage/achat durable/évaluation/démarche qualité/développement durable, les cinq faisant l'objet d'un document unique : le **micro-guide de la gestion durable**, reproduit page suivante, présenté à l'occasion de la conférence-débat organisée par l'ADF, le 14 juin 2007, au Conseil général du Bas-Rhin, en présence de Philippe RICHERT, Président du Conseil général, Christian BRODHAG, Délégué Interministériel au Développement Durable, Jacques BREGEON, Directeur des Hautes Etudes de l'Environnement et du Développement Durable, et Gilles DA COSTA, Directeur de l'Institut National des Etudes Territoriales.

De format A 4, ce micro-guide annonce la parution de cinq mini-guides conçus pour s'emboîter telles des matriochkas dont l'allure générale a été dévoilée le 3 juillet, lors de la réunion du groupe technique constitué par l'ADF : « démarche qualité, levier du développement durable ».

Il concrétise les six premiers mois de réflexion de ce groupe installé par l'ADF le 17 janvier et qui, depuis, s'est déplacé à Tulle (le 8 mars), à Lyon (le 19 avril), à Montpellier (le 27 avril), à Lille (le 29 mai) et à Strasbourg (le 14 juin), avant de croiser les travaux du « Grenelle de l'environnement », avec, en cascade, les réunions organisées par l'ADF les 26 juin, 3 juillet et 29 août, et, en plein été, le marathon imposé par l'Etat, avec ses six groupes thématiques et les douze réunions qui en ont découlé, concentrées du 16 juillet au 2 août :

- **énergie, climat, transports, déplacement, habitat, urbanisme**
- **patrimoine naturel**
- **santé environnement**
- **agriculture**
- **Gouvernance pour une démocratie écologique**
- **promouvoir des modes de développement favorables à la croissance écologique et à la compétitivité**

## II.A.1 Le micro-guide de la gestion durable

### MINI-GUIDE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE

Responsable d'une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre, le maître d'ouvrage « **DECIDE** »,

- D**étermine sa stratégie et ses besoins,
- E**value ses moyens,
- C**hoisit les modes de conception/réalisation/exploitation,
- I**dentifie les risques, interfaces et points d'arrêt,
- D**éfinit les résultats attendus,
- E**ngage l'opération, l'engagement durable devant précéder l'engagement juridique.

### MINI-GUIDE DE L'ACHAT DURABLE

En tant que donneur d'ordre, le maître d'ouvrage développe une stratégie globale de l'achat durable qui compte, qui « **PESE** » :

- P**olitique, elle ne s'en tient plus à la seule sécurité juridique,
- E**conomique, elle tend à promouvoir innovation et développement,
- S**ociale, elle favorise l'insertion et l'emploi,
- E**nvironnementale, elle contribue à mettre en œuvre la Charte constitutionnelle.

Pour chaque opération d'investissement, sur la base du programme qu'il a arrêté et de la réponse architecturale, technique, économique et durable qu'il a retenue, le maître d'ouvrage, en relation avec ses fournisseurs, « **CREE** » :

- C**onception du projet,
- R**éalisation de l'opération,
- E**xploitation de l'ouvrage,
- E**valuation des fournisseurs et bilan d'opération.

### MINI-GUIDE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Grâce à l'évaluation des politiques publiques, le maître d'ouvrage actionne le « **PDCA** », roue de l'amélioration continue à trois vitesses :

- P**rocédure **D**ocumentaire : **C**omparaison, **A**ppréciation
- P**rocessus **D**émocratique : **C**onfrontation, **A**daptation
- P**olitique **D**urable : **C**onsolidation, **A**nticipation.

### MINI-GUIDE DES DEMARCHES QUALITE

S'ouvrent alors « les démarches qualité, leviers du développement durable », avec en ligne de mire les modèles d'excellence de type « **EFQM** » :

- E**couter les besoins et attentes des parties intéressées,
- F**ormaliser et finaliser une cartographie des processus,
- Q**uantifier et qualifier l'impact sur la société et les performances clés,
- M**oderniser durablement le service public.

### MINI-GUIDE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable est ainsi une voie nouvelle pour penser et « **AGIR** » :

- A**genda 21 : du cadre de référence à un cadre d'excellence,
- G**uide SD 21000 : des enjeux transversaux déclinés par politique publique,
- I**SO 14001 et 26000: de la norme environnementale à la responsabilité sociétale,
- R**éférentiel qualité de la gestion durable : un support commun pour l'audit



## II.A.2 les neuf propositions du Guide la gestion durable

Elles sont explicitées tout au long du guide, résumées à sa page 11.

- Elaborer un **guide 21000** explicitant -tous niveaux de collectivités confondus- les enjeux du développement durable, déclinés ensuite en fonction des politiques départementales.
- Elaborer un **cadre d'excellence**, venant compléter le cadre de référence et le placer dans une dynamique d'amélioration continue.
- Considérer l'article 2 de la loi MOP de la façon suivante : « **se fondant sur sa stratégie de développement durable**, le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire. »
- Considérer l'article 7 de la loi MOP de la façon suivante : « la mission de maîtrise d'œuvre doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique, économique et **durable** au programme mentionné à l'article 2. »
- Considérer que, dans la pratique comptable et pour les marchés sur lesquels le maître d'ouvrage a décidé d'exercer une vigilance accrue, jusqu'à l'évaluation ex-post des résultats obtenus comparés à ceux prévus, s'applique le principe : « **l'engagement durable doit précéder l'engagement juridique.** »
- Le **bilan d'opération** permet de consolider les résultats enregistrés tout au long du processus de conception/réalisation, avec comparaison au programme initial, appréciation de la qualité et de la maîtrise d'ouvrage, mais aussi confrontation avec l'ensemble des parties intéressées, de façon à débattre de leurs propositions et critiques et ainsi d'être en mesure d'adapter le système qualité de la collectivité.
- Le **cahier des préconisations** permet de consolider les résultats des bilans d'opération et de créer une batterie d'indicateurs techniques et financiers. Il contribue à l'amélioration continue et fait partie des pièces constitutives des marchés, au titre des « annexes » que le futur CCAG travaux envisagerait d'introduire à son article 3.1.
- Elaborer un **rapport consolidé bisannuel**, permettant d'analyser et de mettre en perspective l'ensemble des évaluations de type PDCA 1 et PDCA 2, de façon à en mesurer, en termes de développement durable, l'impact sur un territoire.
- Elaborer un **référentiel de la gestion durable**, non prescriptif, distinguant facteurs et résultats, à la fois cadre unique de référence et support d'audit.

## II.B. L'ÉVALUATION ET LE « P.D.C.A. » DE LA ROUE DE DEMING

Le Guide de la gestion durable, comprend donc, en son cœur puisqu'en troisième position parmi ses cinq thématiques, de longs développements consacrés à l'évaluation des politiques publiques, développements repris ci-dessous puisqu'ils expliquent l'émergence du RCB, résultat de mes travaux de recherche, dont l'architecture générale a été présentée le 3 juillet 2007, avant d'être diffusé à l'ensemble des départements et membres du réseau constitué par l'ADF.

Comme cela a déjà été relevé précédemment, c'est donc le 13 juin 2006, à l'occasion d'un colloque parrainé par Messieurs Raymond BARRE et Michel ROCARD, que la Fondation Concorde a commis un document intitulé « remettre l'évaluation des politiques publiques au cœur du débat public » ; ce qui est d'autant plus croustillant que, depuis des décennies, et notamment sous l'impulsion de Michel ROCARD qui a été l'artisan de textes majeurs, nos hommes politiques, relayant les théoriciens, experts et spécialistes qui en ont été les chantres, n'ont eu de cesse de marteler qu'il fallait faire de l'évaluation une priorité absolue...

Le rapport du 13 juin 2006, synthèse des travaux de la commission Réforme de l'Etat, ne manque pas de saveur. Il affirme : « les citoyens et usagers veulent de plus en plus connaître le coût, les résultats de l'efficacité des politiques publiques, dans un contexte d'interrogation sur le niveau des prélèvements obligatoires. En tant qu'administrés, contribuables et électeurs, nous devrions tous être demandeurs d'évaluation des politiques suivies par nos dirigeants. Cette nécessaire mobilisation de l'opinion publique n'est malheureusement pas suffisante à créer les conditions d'un développement des habitudes d'évaluation. Pour accompagner et entretenir la demande des citoyens en la matière, il faut aussi que les différents responsables s'en fassent les hérauts. » Pourtant il en dresse aussitôt le constat : « même si de nombreuses études de l'administration existent, celles-ci ne couvrent pas l'ensemble des sujets devant faire l'objet d'une évaluation, n'ont pas les qualités de véritables évaluations (à savoir en particulier la pertinence, la cohérence, la transparence, l'efficience et l'efficacité), sont rarement indépendantes des donneurs d'ordres, sont rarement connues des parlementaires. Bref ces (éventuelles) évaluations demeurent internes à l'administration, ce qui empêche de connaître leur champ, leur qualité et leur indépendance. Surtout, elles ne constituent pas une démarche systématique, itérative (c'est-à-dire en boucle) et *démocratique*. »

« Démocratique » : le mot est lâché. On le retrouve quatre fois utilisé dans la « Charte de l'évaluation » actualisée par la Société Française de l'Evaluation (SFE) le 21 juin 2006, c'est-à-dire quasiment à la même date que le colloque de la Fondation Concorde.

La Charte de la SFE pose les principes majeurs de l'évaluation en France, au premier rang desquels figure la pluralité : « l'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts ou de toute autre personne concernée. » Et la SFE d'insister sur l'intérêt de ce « débat démocratique », pour « faire de l'évaluation une composante des organisations publiques et de la vie démocratique ».

Si, en 2007, tout le monde s'accorde à reconnaître la place que l'évaluation des politiques publiques devrait assurer à l'expression démocratique, pluraliste, participative et citoyenne, c'est que, sans conteste, celle-ci jusqu'alors s'est révélée marginale ou étriquée, priorité étant donnée à une évaluation de type documentaire, visant à comparer les résultats obtenus à ceux initialement annoncés, et ce dans la perspective d'apprécier, au vu des écarts enregistrés, l'efficacité des actions conduites. Mais il s'agit là d'observer plus que de débattre, de mesurer plus que de comprendre, de quantifier plus que de qualifier...

Les verbes apprécier et comparer, expression même de cette évaluation vécue comme une procédure documentaire, apparaissent, tant à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 18 novembre 1998, qu'à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 juin 2007, définissant le rôle et les missions du nouveau Secrétariat d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques. Rien n'a changé donc, et il est toujours question des « travaux d'évaluation des politiques publiques destinés à *apprécier* leur efficacité en *comparant* leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre. »

Dans la contribution produite par Julie NAUDIN, doctorante à l'IAE de Poitiers, les deux exemples pris pour illustrer ce type d'évaluation à caractère documentaire, reposant sur ces piliers que sont comparaison et appréciation, concernent les contrats de projet Etat/Région, anciennement appelés contrats de plan Etat/Région, et bien sûr la LOLF : loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

D'ailleurs, le rapport annexé au procès-verbal de la séance du Sénat du 26 juin 2001, portant sur l'examen de la LOLF, reprend expressément ces deux termes : « les informations fournies permettront d'effectuer des *comparaisons* précises entre la répartition prévisionnelle des crédits par nature de dépenses et les dépenses effectivement constatées au cours de l'année considérée... Ces indicateurs seront autant d'éléments d'*appréciation* de la gestion publique. »

Cette forme d'évaluation est intéressante car elle constitue la première étape, la première vitesse dans la mise en œuvre d'une stratégie globale qui, en l'espèce, reposera d'abord sur cette procédure documentaire visant à comparer et à apprécier, ce qui n'est pas négligeable. Il ne s'agit pas, cependant, d'une fin en soi. En effet et même si, parlant notamment de la LOLF, le mot « évaluation » est martelé, force est de reconnaître que nous sommes davantage encore dans le giron du « contrôle de gestion ».

Dans son article « L'évaluation des politiques publiques », Bernard PERRET relève que « le lien entre cette réforme et le développement de l'évaluation n'est pas évident et la nouvelle étape de la décentralisation devrait se traduire par la création d'un dispositif spécifique pour évaluer les politiques menées par les collectivités locales. »

Dans une autre contribution portant le même titre, publiée dans « Les notes de benchmarking international » de l'Institut de l'entreprise, Sylvie TROSA exprime aussi ses réserves : « cette avancée majeure sur le plan législatif semble toutefois connaître aujourd'hui de sérieuses difficultés de mise en œuvre. Au niveau des ministères il n'est plus question d'évaluation mais seulement de contrôle de gestion, ce qui est contraire à l'esprit même des programmes. Formidable levier de modernisation de l'action publique, la LOLF semble s'enliser sous le poids des conservatismes et des corporatismes. »

Toujours intitulé « L'évaluation des politiques publiques », le rapport présenté au Sénat le 30 juin 2004 ne manque pas, lui aussi, d'aligner ses critiques. Dès son introduction, il relève que la LOLF « n'est qu'une étape... [car], si les nouvelles règles introduisent de l'évaluation là où elle faisait défaut, elles ne garantissent nullement l'appropriation de l'évaluation par l'ensemble des acteurs concernés par la décision publique et sa mise en œuvre, condition sine qua non pour que l'évaluation des politiques publiques au sens plein du terme soit acclimatée dans notre pays. »

Plus loin, on peut y lire qu'il « ne faut pas attendre de la LOLF seule que soit pleinement institutionnalisée l'évaluation des politiques publiques... La LOLF ne permettra pas de faire l'économie d'une véritable institutionnalisation de l'évaluation, d'autant que les publics de l'évaluation des politiques publiques sont, par nature, plus diversifiés que ceux de la LOLF... La loi organique n'offre pas en soi de garantie de pertinence des indications fournies par les administrations publiques sur leurs performances... La LOLF, comme cadre des lois de finances, concerne essentiellement les relations entre l'exécutif et le Parlement... On ne peut ainsi attendre, de la mise en œuvre de la LOLF, de progrès systématiques et garantis dans la prise en compte de la *pluralité des points de vue* et dans l'affirmation d'une *démocratie participative*, qui sont deux objectifs essentiels de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. »

« Pluralité de points de vue », « démocratie participative » : nous voici revenus à l'approche que donnent de l'évaluation, tant la Fondation Concorde que la Société Française de l'Evaluation, dans leurs productions respectives de juin 2006 évoquées précédemment.

Dans sa contribution, Nicolas MATYJASIK, Doctorant à l'IEP de Bordeaux, pose la question : « repenser les fondations démocratiques de l'évaluation. Où est passé le bâtisseur ? », et avance cette conclusion : « le *processus démocratique* permet une *confrontation des points de vue* des parties prenantes qui sont au cœur de la politique et qui apportent un regard complémentaire sur la politique ; les citoyens étant en dedans et non au dehors de cet instrument d'action publique. Par conséquent, ce creuset en interaction peut permettre une meilleure *adaptation* de la politique publique dans la mesure où l'identification des problèmes de la production des pistes de l'amélioration résulte d'un travail réflexif entre les différents acteurs de la politique. »

« Processus démocratique », « confrontation », « adaptation »... une nouvelle approche de l'évaluation se dessine ainsi, deuxième étape dans la formation d'une stratégie qui cette fois ne se contente pas de *comparer* mais bien de se *confronter*, et qui, à la seule *appréciation* de l'action publique, préconise d'en organiser de nouvelles formes d'*adaptation*.

On passe d'une *procédure documentaire* à un *processus démocratique*. Est-ce à dire qu'il s'agit là d'une fin en soi ? Est-ce à dire qu'il suffira d'évaluer, selon un processus démocratique, les politiques publiques, pour être certain de leur impact au niveau d'un territoire ?

Evidemment la réponse ne peut être que négative. Or l'un des objectifs du développement durable est justement de pouvoir raisonner sur un plan global. Il n'y est plus question d'une série d'évaluations ponctuelles, quelle qu'en soit la méthodologie retenue, mais de l'enclenchement d'une politique durable dont le but est de consolider, sur un territoire donné, les résultats enregistrés, levier indispensable pour ensuite être en capacité d'anticiper et donc d'ouvrir la voie d'une véritable prospective.

Ce chantier est loin d'être facile à décrypter et dans ma contribution, intégralement reproduite au point suivant du présent rapport, plusieurs pistes sont ainsi ouvertes de façon à éclairer ce que pourrait recouvrir ce troisième volet, cette troisième vitesse de l'évaluation des politiques publiques.

Convention d'Aarhus, loi NRE sur les nouvelles régulations économiques, rapport de l'article 116, proposition de loi du 30 novembre 2006 « visant à instituer dans les collectivités ou établissements territoriaux employant plus de 50 personnes un rapport bisannuel développement durable », Global Reporting Initiative (GRI), Global compact, norme EMAS, notation extra-financière, panels de citoyens... Toutes les voies sont ouvertes. Elles montrent que les idées abondent, que le marché existe, qu'il est source de convoitises, mais que cette troisième dimension de l'évaluation, considérée comme une politique durable de consolidation et d'anticipation, reste difficile à concrétiser, surtout si l'on souhaite en garantir l'utilité, la pertinence et l'efficacité, et non la confiner à une sorte de contrainte supplémentaire venant s'ajouter à celles déjà existantes.

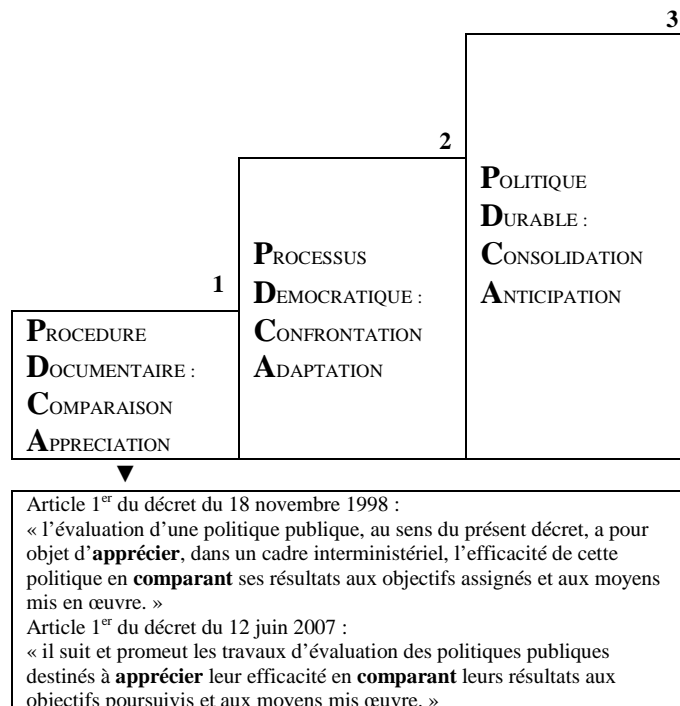
D'abord, il importe d'admettre que le franchissement des deux premières étapes est indispensable si l'on veut raisonnablement parvenir à la troisième.

L'évaluation de type documentaire peut très bien combiner, à la fois un contrôle de gestion allant encore plus loin que l'approche budgétaire et comptable qu'en donne la LOLF, et la proposition d'instaurer, pour les dépenses significatives, le principe selon lequel *l'engagement durable précède l'engagement juridique*, ce qui après coup permettra de comparer les résultats effectifs du second, à ceux qu'avait formalisés le premier, afin d'évaluer l'efficacité de l'action menée dans le cadre de la stratégie de développement durable déployée par la collectivité.

L'évaluation démocratique doit se généraliser, s'enraciner, se structurer. La contribution de Nicolas MATYJASIK en a posé la première pierre que complète celle sur « le recours au panel d'usagers », rédigée par Kiane GOUDARZI, Maître de conférences en marketing à Aix-en-Provence, et Marcel GUENOUN, Doctorant en management public, aussi à Aix-en-Provence.

Reste enfin la troisième dimension. L'idée d'un rapport bisannuel est intéressante. Ma contribution relève que « ce rapport bisannuel, dès lors qu'il ne s'en tiendrait pas à un exercice de style, pourrait s'inscrire dans une logique de *consolidation* des résultats à l'échelle d'un territoire. Il permettrait de sortir du carcan d'une évaluation par programme. Il serait à même de rassembler, dans une approche partagée par l'ensemble des parties intéressées, toutes les évaluations des politiques publiques menées de façon coordonnée ou croisée. Il ne s'agirait donc pas d'un rapport promotionnel, relatant des expériences ponctuelles ou des initiatives isolées, mais bien d'une *politique durable*, avec en ligne de mire l'objectif de renforcer les capacités d'*anticipation* et d'ouvrir le champ de la prospective. » **On pourrait alors parler d'un « Rapport Consolidé Bisannuel », son sigle « RCB » n'étant qu'un clin d'œil à l'ancienne « Rationalisation des Choix Budgétaires ».**

Le graphique ci-après illustre ces trois vitesses de l'évaluation déclinées à partir des quatre lettres du « PDCA », par référence à la roue de Deming, moteur de l'amélioration continue.



Sur un plan théorique, on retrouve du reste la co-existence de ces trois vitesses.

Dans sa thèse « Les processus de changement organisationnel à l'épreuve des faits : une approche multi-paradigmatique », Alain VAS, assistant de recherche et d'enseignement à l'Université de Louvain, distingue trois phases dans l'évolution de tout processus de changement. La première, d'**initiation**, est un modèle procédural destiné à contrôler la conformité. La deuxième, d'**activation**, correspond à un processus pour la description duquel l'auteur parle d'ajustement, de confrontation et du besoin d'adapter. La troisième phase, de **consolidation**, multiplie les références à ce terme cœur de cible du PDCA 3.

EVOLUTION DU PROCESSUS DE CHANGEMENT		
Phase1 INITIATION	Phase 2 ACTIVATION	Phase 3 CONSOLIDATION
Le modèle linéaire, au même titre que le <b>modèle procédural</b> , basé sur l'application de routines, domine cette 1 <sup>ère</sup> phase et sont étroitement imbriquées. La démarche analytique et planifiée semble s'imposer <i>naturellement</i> dès le lancement du changement, pour <b>contrôler</b> le changement généré par le projet et si tout le monde tient ses engagements... Nos résultats insistent également sur une tendance des porteurs du changement à « techniciser » le changement... Ils semblent se réfugier dans une vision techniciste du projet. Cette position est encouragée par un souci de <b>conformité</b> aux normes en vigueur.	Le <b>processus</b> s'apparente à une succession de séquences de marchandages, de négociations implicites ou explicites, qui repose sur des <b>ajustements</b> continus entre les objectifs poursuivis et les problèmes identifiés sur le terrain. Dans cette phase de <b>confrontation</b> avec le terrain, les résistances et les influences des acteurs organisationnels sont le symptôme des difficultés rencontrées en cours de mise en œuvre. Il constitue le signal d'un besoin de modifier, d' <b>adapter</b> à la fois le contenu et le processus de changement, pour tenir compte des contraintes et des réticences inattendues qui apparaissent en cours de processus.	Dans un contexte d'instabilité permanente et de complexité, les porteurs du changement ne sont plus à même de gérer dans les détails mais plutôt dans sa <b>globalité</b> . Durant cette phase de <b>consolidation</b> , ils insistent sur l'interconnexion de plusieurs projets. La reconnaissance d'une <b>interdépendance</b> de nombreux sous-systèmes révèle l'importance du contexte organisationnel appréhendé dans sa dimension systémique. Dans la phase de <b>consolidation</b> du changement, les acteurs réinterprètent le contenu du projet pour légitimer les adaptations concédées. Le contenu du changement est réinventé par un mécanisme de créations de sens.
▼	▼	▼
PDCA 1	PDCA 2	PDCA 3

De la même façon, dans leur volumineux ouvrage « TQM : quatre révolutions du management », Shoji SHIBA, Alan GRAHAM et David WALDEN passent au crible l'évolution du management de la qualité depuis 1950, au Japon. Les quatre premières décennies y sont successivement analysées. Puis la première et la troisième (années 50 et 70) sont rassemblées car toutes deux correspondent à une phase de démarches qualité concentrées sur l'*entreprise*, là où les deux autres (années 60 et 80) privilégient le *client*.



<b>EVOLUTION DU MANAGEMENT DE LA QUALITE DEPUIS 1950, AU JAPON</b>			
PERIODE			
1950	1960	1970	1980
CONTEXTE			
Production de masse	Révolution consumériste	Crise pétrolière	Concurrence des NPI
OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES DEMARCHES QUALITE			
Conformité à des règles	Adaptation à l'utilisation	Maîtrise des coûts	Satisfaction des exigences clients
▼	▼	▼	▼
CONCENTRATION...		...SUR L'ENTREPRISE	
	CONCENTRATION...		...SUR LE CLIENT

Les auteurs complètent, ensuite, leurs recherches en s'intéressant aux dernières décennies au cours desquelles on assiste cette fois à une concentration des démarches qualité sur le thème générique de l'*environnement*.

Avec cette troisième étape il est ainsi possible de compléter le tableau. On y retrouve alors les trois vitesses du PDCA, la première privilégiant la conformité, la deuxième l'adaptation et la troisième la satisfaction des exigences de l'environnement.

<b>EVOLUTION DU MANAGEMENT DE LA QUALITE DE 1950 A NOS JOURS, AU JAPON</b>		
DECENNIES 50 ET 70	DECENNIES 60 ET 80	DECENNIES 90 ET 2000
Concentration sur l'entreprise	Concentration sur le client	Concentration sur l'environnement
▼	▼	▼
Conformité à des règles, contrôle et maîtrise des coûts	Adaptation à l'utilisation et satisfaction des exigences clients	Satisfaction des exigences de l'environnement, social et global
▼	▼	▼
<b>PDCA 1</b>	<b>PDCA 2</b>	<b>PDCA 3</b>

## II.C. UNE APPROCHE GLOBALE ET TERRITORIALE : LE RCB

N.B.

*Cette partie reprend l'intégralité du texte de ma contribution, telle qu'elle a été diffusée à l'ensemble des départements et partenaires, à l'issue de la réunion plénière organisée par l'ADF le 3 juillet 2007. De ce fait, elle peut comporter des redites ou redondances, mais il est apparu essentiel d'en restituer ici la version initiale, dont seuls la police de caractères a été changée et l'ordre des points modifié et adapté, de façon à pleinement s'intégrer à la continuité du présent rapport, puisqu'elle en constitue l'aboutissement.*

L'évaluation des politiques publiques a souvent été considérée, en France, comme une sorte d'arlésienne : on en a beaucoup parlé, la production de contributions de toute nature a été surabondante, les théories visant à en définir les contours, le contenu ou les modes d'organisation se sont multipliées. Des spécialistes venus d'horizons divers s'en sont proclamé experts... Pour autant, force est de constater que les résultats engrangés placent toujours notre Pays loin derrière la plupart des autres nations développées.

Abordée de façon diffuse, par touches successives, avec parfois la volonté de communiquer sur des opérations exemplaires ou actions réputées par avance réussies, l'évaluation des politiques publiques a longtemps manqué de souffle. Telle une brise marine, elle a enivré ceux qui commençaient à croire à ses bienfaits. Telle une bise glaciale, elle a tétanisé ceux qui en redoutaient les effets, cette vérité qu'il ne fallait en aucune circonstance évoquer, convaincus qu'il importait de préserver à la sphère publique son caractère secret.

Les lignes commencent à bouger lorsque s'engage l'évaluation des contrats de plan Etat-Régions ou que s'abat sur les ministères le spectre de la LOLF. Cette fois, obligation est faite de raisonner en termes d'objectifs, de comparer les résultats obtenus avec ceux initialement escomptés, d'apprécier les écarts et peut-être d'en mesurer les causes... Un travail passionnant, indispensable si l'on veut suivre les engagements pris par l'Etat dans ses contrats ou dans son budget, mais pour l'essentiel effectué en chambre, par des techniciens exaltés ou abattus à l'idée de manipuler ratios, courbes et graphiques.

Mais la revendication de replacer l'évaluation au cœur du débat public ne s'est pas pour autant apaisée. La volonté d'y associer les parties intéressées et notamment les citoyens/usagers en est le principal leitmotiv, le combat pour que l'évaluation sorte des cercles étroits de l'administration, pour devenir objet de débat, de discussions et pourquoi pas de confrontations, avec pour ligne de mire, d'adapter l'offre à la demande, c'est-à-dire d'ajuster les politiques publiques aux attentes et besoins de ceux qui en sont les premiers bénéficiaires. La dimension démocratique devient alors prioritaire. Une page nouvelle est tournée.

On pourrait croire que la question est ainsi traitée, sauf qu'aujourd'hui, les objectifs et les ambitions de développement durable conduisent à passer à la vitesse supérieure. Il ne faut plus évaluer un simple programme considéré isolément et parfois sous le seul angle financier et économique au sens étroit du terme : y-a-t-il de l'argent à gagner et des emplois à supprimer ? On ne peut s'en tenir à l'évaluation des politiques publiques prises les unes après les autres, comme si chacune était, à elle seule, de nature à changer les grands équilibres de notre société ou simplement à même de souligner les impacts qu'elle peut produire sur son environnement.

Le développement durable impose une approche globale, construite sur les trois piliers que sont économie, environnement et social, avec de nouvelles formes de gouvernance impliquant information et participation des acteurs concernés.

### **II.C.1. La Convention d'AARHUS**

Le feu est mis aux poudres par la convention du 25 juillet 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement.

Connue sous le nom de « Convention d'Aarhus », cette convention, dès son article 1<sup>er</sup>, fixe clairement son objet : « afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention. »

Il ne s'agit pas là d'un engagement interétatique, puisque, à son article 2, cette convention dispose qu'elle concerne toute « l'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau. »

Son article 4 traite de l'accès à l'information sur l'environnement : « les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées. » Et l'article 5 d'ajouter : « chaque partie veille à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut facilement avoir accès par le biais des réseaux de télécommunication publique », avant de compléter par l'obligation désormais faite de publier et diffuser « à des intervalles réguliers ne dépassant pas 3 ou 4 ans un rapport national sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement. »

Mais la Convention d'Aarhus ne s'en tient pas à l'information. Elle exige la participation, d'abord « aux décisions relatives à des activités particulières » dont la liste est donnée en annexe à la Convention (article 6), et ensuite à tout ce qui est « plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement » (article 7), avec à chaque fois le même objectif : permettre au public de participer à la décision « dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. »

Adoptée le 25 juin 1998, la Convention d'Aarhus a fait l'objet d'une publication, via le décret du 12 septembre 2002 qui annonce simplement qu'elle « sera publiée au Journal Officiel de la République française », ce qui la rend applicable.

L'Etat a donc attendu plus de quatre ans avant d'introduire dans notre droit national les dispositions adoptées à Aarhus. Dans la foulée, le mouvement s'accélère, au moment où la dynamique en faveur de la stratégie nationale de développement durable commence à s'exprimer via une démarche verticale que le Président du Conseil National du Développement Durable, lors de son intervention au Colloque HQE du 21 juin 2007, qualifiera de « gouvernementale », et non « nationale ». Il n'empêche, la machine est lancée.

C'est justement dans ce contexte là, que, par décret du 13 janvier 2003, est créé le Conseil National du Développement Durable dont les membres ont un mandat d'un an, porté à trois ans par le décret du 18 février 2005. Dès son installation le CNDD ne perd pas de temps, et dans sa première contribution d'avril 2003 il ne manque pas d'avancer plusieurs pistes intéressant directement les collectivités, comme par exemple :

- la tenue, au cours de chaque mandat, d'au moins une session de l'organe délibérant consacrée aux relations, aux problèmes et aux responsabilités de la collectivité par rapport au monde extérieur (échanges économiques, emploi dans la division mondiale du travail, population étrangère, conséquences de l'effet de serre local, jumelages et coopération décentralisée, conservation du patrimoine ayant une valeur internationale
- la création, au niveau du département (ou de la région), d'une commission de concertation (ou d'arbitrage) regroupant des élus, des entreprises et des citoyens
- l'établissement d'un rapport social environnemental avec notation pour chaque collectivité entrant dans la démarche de développement durable.

En décembre 2003, le CNDD produit un nouvel avis intitulé cette fois « vers une empreinte de développement durable » qui reprend l'idée de « compléter les données publiques nationales » par celles données par les collectivités. « Les acteurs souhaitent que les indicateurs fournis permettent aux collectivités locales de situer leurs actions par rapport aux responsabilités aux différentes échelles. » Et ladite contribution de rappeler qu'il serait « utile de mesurer la progression de la mobilisation des acteurs : Etat, entreprises ou secteurs ou filières, collectivités, associations, syndicats... », afin de veiller à « la convergence des efforts : la mesure des externalités se développe. Les entreprises font des efforts de recherche d'indicateurs pour leurs activités. Les entreprises cotées ont désormais l'obligation avec l'article 116 de la loi NRE de rendre compte de l'impact social, environnemental et territorial de leurs activités. Certaines collectivités ont-elles aussi commencé à mesurer leurs efforts et l'efficacité de leur politique. Aucun indicateur ne semble proposé pour mesurer la cohérence et la convergence des efforts entre les acteurs publics et les acteurs privés, ni pour utiliser les données collectées selon les lignes directrices de GRI ou de la loi NRE, ou issues des bilans sociaux ou du bilan sociétal. Là aussi, il est souligné qu'il s'agit d'initier un effort global, de valoriser les efforts accomplis ou mesurer les efforts à faire par chacun. »

« Cohérence, convergence, effort global... » Dès lors que l'on veut raisonner en terme de développement durable il faut donc bien prendre de la hauteur, ne pas s'intéresser isolément à chaque action ponctuelle, mais bien considérer l'ensemble, son impact, ses effets ou nuisances sur le long terme. Apparaît aussitôt l'impérieuse nécessité d'envisager une consolidation des résultats à partir de laquelle l'anticipation et la prospective retrouveraient toute leur place. Dans son avis de décembre 2003, le CNDD cite expressément « l'article 116 de la loi NRE », à savoir de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, qui dispose, à son article 116 donc, que « le rapport visé à l'article L 225-02... comprend des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité. »

### **II.B.2. La loi NRE et le rapport développement durable**

Ces informations sont détaillées dans le décret du 20 février 2002 : « le rapport expose la manière dont la société prend en compte l'impact territorial de ses activités en matière d'emploi et de développement régional... Figurent dans les mêmes conditions les informations suivantes relatives aux conséquences de l'activité de la société sur l'environnement », et ce à partir d'une liste déclinée en neuf points.

- La consommation de ressources en eau, matières premières et énergie avec, le cas échéant, les mesures prises pour améliorer l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables, les conditions d'utilisation des sols, les rejets dans l'air, l'eau et le sol affectant gravement l'environnement et dont la liste sera déterminée par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'industrie, les nuisances sonores ou olfactives et les déchets ;
- Les mesures prises pour limiter les atteintes à l'équilibre biologique, aux milieux naturels, aux espèces animales et végétales protégées ;
- Les démarches d'évaluation ou de certification entreprises en matière d'environnement ;
- Les mesures prises, le cas échéant, pour assurer la conformité de l'activité de la société aux dispositions législatives et réglementaires applicables en cette matière ;
- Les dépenses engagées pour prévenir les conséquences de l'activité de la société sur l'environnement ;

- L'existence au sein de la société de services internes de gestion de l'environnement, la formation et l'information des salariés sur celui-ci, les moyens consacrés à la réduction des risques pour l'environnement ainsi que l'organisation mise en place pour faire face aux accidents de pollution ayant des conséquences au-delà des établissements de la société ;
- Le montant des provisions et garanties pour risques en matière d'environnement, sauf si cette information est de nature à causer un préjudice sérieux à la société dans un litige en cours ;
- Le montant des indemnités versées au cours de l'exercice en exécution d'une décision judiciaire en matière d'environnement et les actions menées en réparation de dommages causés à celui-ci ;
- Tous les éléments sur les objectifs que la société assigne à ses filiales à l'étranger sur les points 1 à 6 ci-dessus

Ce rapport des entreprises du CAC 40, élargi aux questions environnementales et sociales, constitue donc une première dans notre paysage national, une sorte de rendez-vous qui permet, à dates régulières, de mesurer les initiatives prises ou les résultats engrangés. D'ailleurs, les rapports produits depuis insistent sur la nécessité de consolider lesdits résultats de façon à mieux percevoir l'impact réel d'une entreprise, toutes activités ou filiales concernées.

Reste que le « Bilan critique de l'application par les entreprises de l'article 116 de la Loi NRE », publié en avril 2004 reste mitigé : « on constate que près de la moitié des entreprises formalisent une démarche de développement durable, le plus souvent à travers une lettre du président en début de rapport qui évoque l'importance du développement durable en termes d'enjeux... »

Il est aussi noté que « 26 entreprises ont rendu compte de leurs risques sociaux et environnementaux dans le document de référence dans la partie *risques de l'émetteur*.

Certaines ont présenté leurs risques dans un autre document, d'autres n'ont pas du tout communiqué sur ce sujet. Ces dernières n'ont peut-être pas considéré que leurs risques environnementaux et sociaux étaient de nature à avoir une incidence significative sur leur situation financière... »

Enfin, « environ la moitié des 40 entreprises communique clairement, c'est-à-dire de manière détaillée, précise et synthétique sur les objectifs à atteindre »... Ce qui signifie, a contrario, que l'autre moitié reste très en-deçà de ce que l'on pourrait attendre.

Mais la partie la plus critique et sans doute la plus sévère porte sur le « dialogue avec les parties prenantes » :

« pour être crédible, le rapport de développement durable doit croiser deux points de vue : celui de l'entreprise qui énonce ce qu'elle estime être sa responsabilité sociale, s'auto-évalue et se donne des objectifs ; et celui des autres parties prenantes qui indique ce qu'elles attendent de l'entreprise et comment elles perçoivent sa performance. Le rapport n'est donc pas un exercice de valorisation des bonnes nouvelles ; il doit permettre d'intégrer les critiques et d'entamer un dialogue avec les parties prenantes pour nourrir la démarche de progrès de l'entreprise, notamment en rendant compte des risques, des aspects négatifs des activités de l'entreprise et des sujets controversés. »

Cette formule dénonçant « un exercice de valorisation des bonnes nouvelles » est très dure, voire caricaturale. Il est vrai, toutefois, que nombre de rapports de développement durable produits par les entreprises s'apparentent à des plaquettes publicitaires, fort bien documentées et illustrées, mais dont les preuves de l'efficacité, concrètes et tangibles, partagées par l'ensemble des parties prenantes, restent encore à démontrer.

Pour autant, et malgré ses commentaires en demi-teinte, ce rapport de mission remis au Gouvernement en avril 2004 estime que les « groupes français qui se sont engagés volontairement dans la publication de rapports de développement durable montrent la voie et donnent un exemple qui progressivement entraînera les autres entreprises. Le mouvement est bien engagé et tout indique qu'il se poursuivra. »

Et ledit rapport de préconiser l'extension de cette mesure aux collectivités : « parallèlement, les administrations, les collectivités territoriales et les entreprises publiques devraient être incitées à rendre compte, elles aussi, dans leurs actions avec des méthodes dérivées de celles que mettent en œuvre les entreprises citées. »



De là, la proposition de loi enregistrée à l'Assemblée Nationale le 30 novembre 2006, mise en distribution le 22 décembre suivant, « visant à instituer dans les collectivités ou établissements territoriaux employant plus de 50 personnes un rapport bisannuel *développement durable* ».

Dans l'exposé des motifs, est non seulement évoquée la Loi NRE, mais aussi la Charte de l'environnement adoptée par le Parlement réuni en congrès le 28 février 2005, la stratégie de l'Union européenne en faveur du DD, adoptée au Conseil européen les 15 et 16 juin 2006, et bien sûr la Convention européenne d'Aarhus du 25 juin 1998, intégrée à notre droit national le 12 septembre 2002.

**Ce rapport bisannuel, dès lors qu'il ne s'en tiendrait pas à un exercice de style, pourrait s'inscrire dans une logique de *consolidation* des résultats à l'échelle d'un territoire. Il permettrait de sortir du carcan d'une évaluation par programme. Il serait à même de rassembler, dans une approche partagée par l'ensemble des parties intéressées, toutes les évaluations des politiques publiques menées de façon coordonnée ou croisée. Il ne s'agirait donc pas d'un rapport promotionnel, relatant des expériences ponctuelles ou des initiatives isolées, mais bien d'une *politique durable*, avec en ligne de mire l'objectif de renforcer les capacités d'*anticipation* et d'ouvrir le champ de la prospective.**

**Il va sans dire que la deuxième vitesse du PDCA, définie comme un processus démocratique alliant les deux termes confrontation et adaptation, est indispensable avant que ne puisse s'enclencher cette troisième vitesse, celle de la consolidation, facteur d'anticipation et de prospective, érigée comme une politique publique à part entière, une politique durable cela s'entend.**

Aux côtés de la loi NRE franco-française, cohabite également une multitude de guides, référentiels internationaux ou normes, dont il serait vain de vouloir dresser une liste exhaustive. Citons, en file indienne, présentés rapidement ici, la GRI, les principes de l'OCDE, la Global Compact, EMAS... Sans oublier le guide SD 21000 ou la norme ISO 26000 à venir..

- Créée en 1997 par l'association américaine Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES ), **la Global Reporting Initiative (GRI)** a été jusqu'en 2002 un

projet sous l'égide du PNUE. Elle est aujourd'hui une organisation indépendante, avec un siège social à Amsterdam et un comité de direction propre. La GRI est ouverte à toutes les organisations et à tous les particuliers ayant un intérêt dans le reporting de la RSE. Elle compte aujourd'hui plus de 5000 membres qui contribuent régulièrement à ses productions et à leurs améliorations.

- **Les principes directeurs de l'OCDE** sont des recommandations que les gouvernements adressent aux entreprises multinationales. Ils visent à aider les entreprises, les organisations syndicales et la société civile à relever le défi de la mondialisation en fournissant un cadre mondial de nature à promouvoir une attitude responsable de la part des entreprises. Si ces acteurs ne sont pas tenus de respecter les Principes directeurs, les gouvernements qui y ont souscrit se sont en revanche engagés à en promouvoir leur application et à faire en sorte qu'ils influent sur le comportement des entreprises qui exercent des activités sur leur territoire ou à partir de celui-ci.
- L'un des programmes volontaires publics international le plus connu est **la démarche "Global Compact"**. Initiée en janvier 2000, lors du Forum Economique Mondial de Davos, par Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, le Global Compact a pour ambition d' "*unir la force des marchés à l'autorité des idéaux individuels* " afin de responsabiliser les entreprises.
- **La norme européenne EMAS** (Eco-Management and Audit Scheme), lancée en 1995 par la Commission Européenne, est un outil de gestion pour tous types d'organisations leur permettant d'évaluer, d'améliorer et de rendre compte de leur performance environnementale. En 2001, la norme EMAS, jusque là réservée aux seules entreprises, s'est ouverte aux autres organisations (ONG, services publics...), et a intégré la démarche ISO 14001, comme système de management environnemental de référence.

### II.C.3. La notation extra-financière des collectivités

Mais, au-delà de toute cette production internationale, d'autres idées germent, apparaissent et font école, au premier rang desquelles figure la notation extra financière des collectivités. Dans son avis de mars 2006, le Conseil National du Développement Durable ne manque pas d'évoquer la question, en relevant que « la notation des collectivités territoriales par des organismes indépendants émerge. »

Dans un communiqué daté du 21 février 2007, la Ville de Colombes annonce, elle, être « la première ville d'Ile-de-France notée. »

La ville de Colombes (85 000 habitants), 3ème ville du département des Hauts-de-Seine et l'une des 10 villes les plus peuplées d'Ile-de-France, affirme sa volonté de transparence dans l'évaluation de ses politiques.

Nicole GOUETA, maire et conseillère générale des Hauts-de-Seine, a soumis l'ensemble des politiques publiques communales (Aménagement, énergie, déchets et propreté urbaine, environnement, eau et assainissement, air et bruit, espaces verts, transports, insertion par l'économique, etc.) à une expertise conduite par une agence française indépendante de notation, *Arcet Notation*, au regard de plus de 100 indicateurs de développement durable.

Cet organisme s'est également attaché à analyser les modes de gouvernance communaux, la pratique de la démocratie locale dans la ville et la nature des relations instituées entre la municipalité et l'ensemble des partenaires de l'action publique.

Soumis pour avis à un comité scientifique de notation présidé par le préfet (h.) de région Édouard LACROIX et composé d'experts reconnus, cette évaluation a permis la notation de la ville ainsi que l'attribution du label « Terre durable », accordé à la commune de Colombes pour une durée de 2 ans. Colombes s'est vu attribuer BB ++, note situant la ville à un niveau élevé sur l'échelle de notation de l'agence Arcet Notation (de D à AAA).

Colombes est la première ville d'Ile-de-France à s'être soumise à cette procédure d'évaluation notation dont la pratique, largement usitée dans certains pays d'Europe, commence à se développer en France où une dizaine de collectivités territoriales et établissements publics y ont déjà eu recours.

L'évaluation des politiques publiques est au cœur de l'actualité politique et des débats de l'actuelle campagne présidentielle : en faisant le choix de l'évaluation externe, par des professionnels reconnus, de l'action municipale, Nicole GOUETA met en œuvre concrètement, à l'échelle de Colombes, cette dimension de la démocratie locale

Le 29 mars 2007, une journée d'étude était organisée par l'Association des Communautés urbaines de France sur ce thème de la notation extra-financière, l'occasion de présenter, d'analyser, de comparer et de mettre en perspective les démarches conduites par les Communautés Urbaines de Lyon et de Marseille.

En guise de conclusion, deux pistes de réflexion et d'action émergent.

La première consiste, pour les collectivités locales, à faire prévaloir leur approche et leurs spécificités plutôt que de se voir imposer des référentiels trop marqués par une approche économique et entrepreneuriale, par exemple au moyen d'achat groupé de prestations de notation extra financière.

La seconde consiste à travailler, en liaison avec les partenaires impliqués dans ces démarches à l'amélioration des méthodes existantes. Ce sur quoi tout le monde s'accorde, c'est la nécessité, sur le

modèle des nouveaux indicateurs internationaux, de construire des indicateurs pertinents à l'échelon local et d'étudier leur écart avec les indicateurs économiques « traditionnels ».

L'ACUF entend bien, en liaison avec tous les niveaux de collectivités locales, mais aussi des chercheurs et des organismes comme l'AFNOR et l'INSEE, poursuivre ces deux pistes qui lui paraissent complémentaires.

« La lettre du secteur public » a ainsi pu titrer sur le fait que « le Grand Lyon expérimente la notation extra financière sur le développement durable. »

Le Grand Lyon est la première CU de France à demander sa notation extra-financière, une mission confiée à BMJ Ratings, agence spécialisée, et réalisée dans le cadre d'une expérimentation avec l'ACUF (Association des communautés urbaines de France) qui a organisé récemment un colloque sur ce sujet.

La communauté urbaine de Lyon dispose déjà d'un Agenda 21 qui s'articule avec une réflexion sur l'amélioration de la performance de ses politiques publiques. La démarche de notation s'est déclinée en quatre étapes : analyse des documents clés, entretiens avec les responsables de la collectivité, application du modèle de notation, diagnostic et recommandations. L'évaluation porte à la fois sur le fonctionnement de la collectivité, ses politiques et ses projets.

Au Grand Lyon, quatre domaines d'analyse ont été étudiés : l'environnement, la cohésion sociale, le développement économique et urbain et la gouvernance. Le résultat correspond à une très bonne performance en progression. La performance « développement durable » de la communauté urbaine est particulièrement élevée sur deux principes de gestion : l'engagement politique, et l'identification et l'écoute des parties prenantes.

En recourant à la notation extra-financière, les responsables lyonnais ont voulu mesurer l'attractivité de leur territoire en dehors d'un angle économique réducteur. Ils veulent aussi améliorer leurs pratiques de développement durable.

Evidemment, avec une telle orientation, un nouveau marché s'ouvre, aiguisant les appétits, attisant les convoitises ou révélant des talents jusque là ignorés.

Pour sa part, l'Association Nationale des Consultants en développement durable (l'ANACODDOT) s'est donné comme objectif, pour 2007, de concevoir et de publier deux référentiels nationaux dont « un référentiel national de notation extra financière des collectivités territoriales et établissements publics évalués et notés sur leurs politiques et stratégies relevant du développement durable. » Et les dirigeants de l'ANACODDOT de pointer du doigt « des résultats erratiques » d'agences peu scrupuleuses ou pour le moins peu rigoureuses.

Il s'agit en priorité de mettre à disposition de nos membres, dont le métier consiste à réaliser des missions d'assistance, de conseil, d'ingénierie auprès des entreprises et/ou d'entités publiques, une information précise sur les organisations privées, publiques ou parapubliques qui se sont volontairement soumises à une procédure permettant de situer leur niveau de performance en faisant appel à une agence spécialisée de notation extra-financière.

Certes, les agences existantes, en petit nombre en France puisqu'on les compte aujourd'hui sur les doigts d'une main, font chacune appel à leur méthodologie propre, à des logiciels de mesure différents, *sui generis*, ce qui, en l'état, rend l'établissement d'un référentiel unique aléatoire.

Certes, les pratiques en usage dans ces agences, la plus ou moins grande rigueur dans l'exploitation au cas le cas des instruments de mesure dont elles se sont dotées, génèrent des résultats erratiques, produisent des variations sensibles, de l'une à l'autre, des notes attribuées, à niveau de performance des organisations évaluées pourtant très comparables.

Ainsi, par exemple, dans le domaine des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, l'une des deux agences existantes a-t-elle attribué 4 notes A ou AA sur 4 notes publiées, au bénéfice de collectivités territoriales dont deux d'entre elles n'ont pas d'agenda 21 et une autre est encore en phase d'élaboration de celui-ci.

Mais, justement, face à ce constat de disparités évidentes, l'utilité d'un référentiel national publié, à l'initiative d'une entité neutre, l'*ANACODDOT*, association de la loi de 1901 regroupant des professionnels du domaine venant de toutes origines et appartenant ou travaillant pour le compte de la plupart de ces entreprises et agences, s'avère d'autant plus souhaitable.

C'est en effet l'affichage de l'ensemble des notes attribuées qui créera progressivement l'obligation pour les agences de notations extra-financières de définir entre elles des modalités d'harmonisation, d'homogénéisation de leurs batteries d'indicateurs et de leurs méthodologies.

Faut-il en déduire que la consolidation sera le fait d'experts, grands manitous du développement durable qui se substitueraient à ce travail en profondeur qui doit faire de l'évaluation un levier privilégié d'association des parties intéressées dont les citoyens.

La notation extra-financière apparaît fort séduisante par les systèmes de mesure qu'elle introduit. L'exemple donné lors de la journée d'étude du 29 mars est d'ailleurs fort éclairant, car l'analyse produite pour jauger les performances du Grand Lyon est méthodique, claire, ordonnée selon une approche parfaitement définie, et une grille de notation compréhensible.

Pour autant, le risque de voir l'évaluation réintégrer le bureau de professionnels patentés est bien réel là où, au contraire, il importe d'associer les citoyens et les différentes parties prenantes, dans une démarche résolument démocratique.

#### II.C.4. Un enjeu démocratique : les panels de citoyens

Dans une conférence donnée le 27 avril 2004, Paul-Marie Boulanger voit dans « les indicateurs de développement durable : un défi scientifique un enjeu démocratique. » L'essentiel de la démonstration repose sur l'alternative ; « tableau de bord ou indice synthétique ? » l'auteur privilégiant cette seconde formule mieux à même de rendre compte d'une situation globale.

La nécessité de disposer d'indicateurs fiables et pertinents pour guider le processus de développement durable a été reconnue dès la Conférence de Rio. Elle est affirmée dans de nombreuses sections du document programmatique qui en est issu, l'Action 21 (*Agenda 21*, en anglais) et constitue le thème essentiel du chapitre 40 (le dernier) qui traite de l'information pour la prise de décision. Il faut donc élaborer des indicateurs du développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux et contribuent à la durabilité autorégulatrice des systèmes intégrés de l'environnement et du développement.

Pour les rédacteurs d'Action 21, les indicateurs courants (y compris le PNB) sont impuissants à évaluer la « durabilité des systèmes ». Même si la normalisation et les méthodes d'agrégation posent des problèmes théoriques et pratiques sérieux, c'est surtout au niveau de la pondération que se situent les défis scientifiques et les enjeux démocratiques principaux. En effet, sur quelle base et selon quelle procédure décider que le pilier économique comptera, par exemple, pour 45 %, le social pour 35 % et l'environnement pour 20 % ? Cela ne suppose-t-il pas que soit résolue la question cruciale des substitutions possibles entre différentes formes d'actifs ? Un tel exercice a-t-il réellement du sens ? Ne se trouve-t-on pas face à un obstacle irréductible du fait de l'incommensurabilité intrinsèque des domaines que l'on tente de comparer ? Il est impossible de comprendre les raisons qui disqualifient l'option de l'indice synthétique pour retenir celle du tableau de bord si on fait abstraction de l'utilisateur auquel l'information est destinée. Ainsi, l'argument contre les indices synthétiques avancé par Baneth (1998) selon lequel « on pilote les avions à la lumière des indications de nombreux instruments, qu'il n'est pas question de résumer en un seul indicateur » n'est recevable que si l'on considère que seuls les pilotes ont besoin d'indicateurs et non les passagers. A cet égard, la métaphore de l'avion est inopportune, car ce qui distingue un avion d'une société ou d'une collectivité humaine, c'est que les passagers de l'avion ont tous la même destination et veulent tous l'atteindre dans les meilleures conditions de sécurité et de confort. Dès lors, une fois embarqués, la seule chose qui les intéresse est la distance qui les sépare de leur destination et le temps qu'il reste pour l'accomplir. Ces informations sont d'ailleurs indiquées sur les écrans vidéo où le vol est symbolisé sous forme d'une silhouette d'avion se déplaçant sur une carte. Il n'en va pas de même dans une société humaine. Tous les citoyens embarqués dans la société n'ont pas, *a priori*, la même destination et peut-être même, pour la plupart, ne savent-ils pas où ils sont. Avant même de songer à piloter l'appareil social, les pilotes doivent essayer de mettre tout le monde d'accord sur le cap à suivre. C'est ici que les indicateurs de développement durable entrent en scène.

## Il refait l'historique des indicateurs sociaux.

L'esprit dans lequel les indicateurs sociaux se sont développés est tout autre. Il s'agit moins d'informer le gouvernement – même si les rapports lui sont officiellement destinés – que de permettre à la société civile d'évaluer les politiques publiques (et, en dernier ressort, l'action du gouvernement) et, au-delà, l'évolution de la société tout entière.

Contrairement à la statistique officielle, les indicateurs sociaux se veulent autant un instrument d'évaluation démocratique qu'un outil de gestion aux mains des seules autorités. Le sort du Bureau de statistiques français témoigne de la tension qui peut exister entre les deux approches. Créé en 1796, au sein du ministère de l'intérieur, il accomplit, en 1800-1801, un travail considérable de collecte de données au moyen de questionnaires adressés aux préfets et à partir desquels il publiera de nombreuses monographies sur l'état de la Nation.

Le principal objectif était d'informer le citoyen et de renforcer la démocratie bien plus que de satisfaire les besoins administratifs.

Au point que Napoléon, uniquement préoccupé de disposer des informations nécessaires pour percevoir l'impôt et organiser la conscription, mit fin à ses activités en 1811. Les monographies produites par le Bureau des statistiques constituaient donc une forme de rapportage social avant la lettre<sup>16</sup> dans la mesure où elles visaient davantage à enrichir le débat politique et à informer la société civile qu'à contribuer à la gestion des affaires publiques.

Le mouvement des indicateurs sociaux, malgré des débuts prometteurs, s'est progressivement enlisé pour finir par disparaître complètement.

Le « mouvement » des indicateurs de développement durable court aussi ce risque s'il perd le contact avec le public au sens que Dewey donne à ce mot. Il y a deux façons de tourner le dos à ce public : se retirer dans une tour d'ivoire scientifique, comme l'on fait les sociologues du mouvement des indicateurs sociaux, ou ne vouloir s'adresser qu'au pouvoir.

En 1927 déjà, Dewey voyait les dangers que la mondialisation et le développement technologique faisaient courir à la démocratie, Il fallait, disait-il, transformer la Grande Société de l'ère de la machine en une Grande Communauté, c'est-à-dire en une grande démocratie. Le problème qu'un public éparpillé, mobile et multiforme puisse se reconnaître, se définir et exprimer ses intérêts. Pour Dewey, il s'agissait avant tout d'un problème intellectuel :

« Ceci indique la nature de la seule solution possible : le perfectionnement des moyens et des modes de communiquer les significations de sorte qu'un intérêt véritablement partagé pour les conséquences des activités interdépendantes puisse donner forme au désir et à l'effort et, de cette façon, diriger l'action » (Dewey, 2003, p. 161).

Mais dans son propos, Paul-Marie Boulanger, fervent défenseur des indices synthétiques, nostalgique des indicateurs sociaux n'en reste pas moins attaché à la place du citoyen, dont il prône la participation.

Sont alors esquissés « des mécanismes comme les jury citoyens ».

Il en résulte que la participation ne saurait se résumer au droit de vote, mais implique que le citoyen ait le moyen de faire entendre sa voix dans toutes les décisions susceptibles de l'affecter, et cela à tous les niveaux et dans tous les domaines, y compris l'économique.

Seule une délibération démocratique entre des citoyens sélectionnés de manière aléatoire et indépendants de tout groupe de pression, respectant les procédures expérimentées dans des mécanismes comme les jurys citoyens, les cellules de planification ou les forum hybrides (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) permet l'expression d'une véritable volonté générale. Les conseils consultatifs existants sont, à cet égard, la plus mauvaise des solutions, car comme l'avait déjà compris J.-J. Rousseau (1762, 1996, p. 67) : « Si, quand le peuple suffisamment informé délibère..., du grand nombre de différences résulterait toujours la volonté générale, et la délibération serait toujours bonne. Mais quand il se fait des brigues, des associations partielles aux dépens de la grande, la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres, et particulière par rapport à l'Etat ; on peut dire alors qu'il n'y a plus autant de votants que d'hommes, mais seulement autant que d'associations. »

L'idée de constituer des « panels de citoyens » n'est pas nouvelle. Elle est décrite par Hans HARMS dans un ouvrage publié en Allemagne en 1998. Il y voit là « un renouveau de la démocratie par la participation citoyenne » enclenché dans les années 1970 et qui est à même de traiter des questions d'environnement.

Le panel de citoyens est un mécanisme participatif qui réunit un ou plusieurs groupes de citoyens non professionnels et "désintéressés" pour faire émerger des propositions consensuelles dans le cadre de toutes sortes de projets de développement.

Un mécanisme qui satisfait aux exigences d'un renouveau de la démocratie par la participation citoyenne est le "*planning cell*" ou "panel de citoyens", une forme conçue par le Professeur Peter Dienel au Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren (Bureau de Recherche pour la Participation des Citoyens et les Processus de Planification) à l'université de Wuppertal dans les années 1970 et qui a pour objectif de faire intervenir les intérêts des citoyens dans les processus de planification et de décision à différents niveaux (communautés, national, international).

Le panel de citoyens est un groupe de gens choisis selon une procédure aléatoire et libérés (avec une rémunération) de leurs activités quotidiennes pour une période limitée afin d'élaborer des solutions aux problèmes, avec l'aide de "médiateurs de processus". Dans cette méthode, les citoyens agissent comme des évaluateurs ou des planificateurs non professionnels. D'une part, les citoyens ont une chance de participer personnellement au processus collectif d'information de l'opinion, avec la perspective réaliste d'avoir un véritable impact (aspect processus, participation). En outre, cette méthode offre la perspective d'une solution rapide et appropriée aux problèmes réels qui se posent (résultat/aspect produit). Pour atteindre ces objectifs de façon réaliste, il est important que les participants soient suffisamment informés et motivés, et



aussi que le groupe soit immunisé contre les intérêts externes qui risqueraient d'influencer sa décision, ainsi que contre les intérêts organisationnels spécifiques du processus lui-même. La procédure a été testée et affinée à plusieurs reprises par le passé dans divers types de projets dans des domaines différents, y compris des questions d'environnement.

Depuis sa première application en 1972 dans la ville allemande de Schwelm, le panel de citoyens a fonctionné 170 fois dans plus de 40 localités. Dans le domaine des questions d'environnement, ce modèle a été appliqué pour résoudre des problèmes de déchets (concepts, sites, etc.), dans la Forêt Noire et à Schwelm en Allemagne ainsi qu'à Hertfordshire en Grande-Bretagne. Un autre projet concernait la conception d'un système de transports en commun attrayant à Hanovre. Citons également le projet, coordonné par l'auteur, d'un plan stratégique dans une ville touristique de la côte méditerranéenne (Calafel), où la discussion fut centrée avant tout sur le "*développement durable*".

Ce même auteur parle du modèle NIP (Noyau d'Intervention Participative) créé par le Professeur Peter DIENEL, étendu depuis à d'autres pays.

Un Noyau d'Intervention Participative (NIP) est un modèle concret de démocratie participative construit à partir d'une méthode de travail originale qui consiste en la réunion, pendant quelques jours, d'un groupe de citoyens choisis au hasard, avec tous ceux qui peuvent apporter et exposer leurs propositions et problématiques.

Le but recherché est que le débat ainsi suscité sur un problème concret soit le plus ouvert et contrasté possible, tirant de cette méthode une solution qui fasse consensus. Les citoyens participants sont exemptés de leurs tâches quotidiennes pendant une période déterminée (3-5 jours), période pour laquelle seront rémunérés. Ils forment alors des noyaux restreints (en général de 25 personnes) et groupes de travail, et sont assistés par des modérateurs, techniciens et experts sur le thème en question. Ils développent et présentent leurs propositions de solution au problème posé. Le travail en noyaux restreints est le moyen adéquat afin de susciter une communication réelle entre les citoyens, les participants et les experts.

Le modèle NIP a été créé il y a 25 ans en Wuppertal/Allemagne par le professeur Peter Dienel et a été appliqué dans quelques dizaines de projets tant au niveau local, régional que national. Dans les dernières années, il a été appliqué dans divers pays. En plus de l'Espagne et l'Angleterre (30 projets dans les derniers 18 mois), on compte maintenant des exemples aux Etats-Unis, en Israël, en Autriche, Grèce, Japon et Tanzanie.

Le premier panel de citoyens européen sur l'avenir des territoires ruraux a fait part de ses recommandations le 2 avril 2007. Le profil général des personnes qui l'ont composé montre qu'il s'agit de citoyens « issus des dix régions participantes où ils ont été sélectionnés de manière aléatoire. Les citoyens panelistes étaient pour moitié des citoyennes. Ils provenaient de toutes les catégories d'âge des plus jeunes au plus âgés. Ils étudient, travaillent pour un employeur ou pour leur propre compte, cherchent un emploi, sont retraités, sont au foyer : une grande diversité d'occupation. Plus de 30 % des panelistes sélectionnés de manière aléatoire n'ont aucun engagement d'aucune sorte dans la société civile ».

Le 2 avril 2007, les membres du Panel de Citoyens Européen ont pu présenter dans l'enceinte du Comité des Régions de l'UE leurs visions et recommandations aux plus hauts représentants des institutions européennes. La Commissaire à l'agriculture et au développement rural, Mariann Fischer Boel, qui représentait également la Commissaire Danuta Hübner en charge de la Politique Régionale et le Commissaire Ján Figel en charge de l'Education et la Culture a indiqué : « *la Commission prendra très au sérieux les résultats de cette délibération citoyenne, tant en termes de contenu que de méthode* ».

Pour le Président du Comité des Régions, Michel Delebarre, « *l'originalité du processus et de ses résultats est à souligner* ». Celui-ci a relevé tout particulièrement les recommandations concernant la labellisation des produits en fonction de leur distance parcourue ou l'évaluation quinquennale de la mise en oeuvre des politiques européennes relatives à l'identité des territoires ruraux, évaluation à réaliser avec la population et au niveau régional. Le Vice-président de la Commission Agriculture et Développement rural du Parlement Européen, Janusz Wojciechowski, a souligné l'intérêt d'initier ce débat de la sorte, et peut-être d'impliquer plus directement le Parlement Européen dans ce type de dialogue. « *Après la réalisation de cette initiative pilote de Panel de Citoyens, il est impératif d'inventer ensemble -citoyens et institutions- un moyen de tenir les citoyens informés de l'utilisation faite de leurs recommandations et de les impliquer dans le suivi du processus* » a par ailleurs indiqué le Directeur citoyeneté de la DG Education et Culture, Pierre Mairesse. En effet, les citoyens ont exprimé à plusieurs reprises et avec force leur exigence de savoir comment les résultats obtenus ensemble sur la question rurale, ainsi que la méthode des « Panel de Citoyens européen », pourront être utilisés à l'avenir à l'échelle européenne. « *Les prochains mois seront consacrés à la diffusion large et à la présentation des recommandations du premier Panel de Citoyens Européen sur l'avenir du monde rural dans les différentes enceintes européennes, ainsi qu'à l'articulation stratégique d'une telle démarche avec d'autres comme l'European Citizens Consultation* » a rappelé au nom des fondations partenaires Benoît Derenne, Directeur de la Fondation pour les Générations Futures et co-initiateur du processus de Panel de Citoyens Européen. Pierre Calame, Directeur Général de la Fondation Charles Léopold Mayer -elle aussi à l'origine de cette initiative- a rappelé l'importance d'inscrire une telle démarche dans une perspective de nouvelle gouvernance européenne. « *Au moment où l'on fête les cinquante ans du traité de Rome, c'est une nouvelle manière citoyenne de construire l'Europe qui commence ainsi à s'inventer* » a-t-il affirmé en clôture de cette séance exceptionnelle.

On le voit en quelques années les lignes ont bougé. L'évaluation et plus généralement la participation des citoyens ont changé de nature et d'ampleur. Même si certaines expériences affichent déjà plusieurs décennies d'existence, laissant planer l'idée que cette problématique est ancienne ou ancrée dans les pratiques, force est de reconnaître qu'il n'en est rien et que tout reste à construire : la perspective de produire un rapport bisannuel de consolidation des résultats obtenus en matière de développement durable, élaboré en relation étroite avec les différentes parties intéressées dont des panels de citoyens, apparaît préférable à la sollicitation de seuls experts qui en quelques mois se seraient érigés en spécialistes incontournables, professionnels expérimentés de systèmes de notation qui pourtant restent encore balbutiants.



# CONCLUSION

Au final, ma proposition de produire un RCB, Rapport Consolidé Bisannuel, qui constitue le pendant de l'ex-RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) développée en France il y a quarante ans, représente la clé de voute du système global d'évaluation imaginée par l'ADF, illustrée par le graphique donné à la page 38 de son Guide de la gestion durable.

