



HAL
open science

L'évaluabilité des politiques publiques locales : une application aux Villes et Territoires Intelligents

Pascal Frucquet, David Carassus, Christophe Maurel, Benjamin Drevetton

► To cite this version:

Pascal Frucquet, David Carassus, Christophe Maurel, Benjamin Drevetton. L'évaluabilité des politiques publiques locales : une application aux Villes et Territoires Intelligents. Symposium International: les futurs possibles du management public, Laboratoire de recherche en sciences de gestion Panthéon-Assas (LARGEPA) - Université Panthéon-Assas; Centre interdisciplinaire de formation à la fonction personnel (CIFFOP) - Université Paris-Panthéon-Assas; École nationale d'administration publique (ÉNAP) [Québec, Canada], Mar 2024, Paris, France. hal-04526308

HAL Id: hal-04526308

<https://univ-pau.hal.science/hal-04526308v1>

Submitted on 29 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'évaluabilité des politiques locales : une application aux Villes et Territoires Intelligents

SYMPOSIUM INTERNATIONAL LES FUTURS POSSIBLES DU MANAGEMENT PUBLIC 21 et 22 mars 2024

Pascal Frucquet (Doctorant en Sciences de Gestion, UPPA-LIREM, Chaire / GIS OPTIMA)

David Carassus (Professeur, IAE Pau-Bayonne, UPPA-LIREM, Chaire / GIS OPTIMA)

Christophe Maurel (Professeur, IAE Angers, GRANEM, GIS OPTIMA)

Benjamin Drevetton (Professeur, IAE Poitiers, CEREGE, GIS OPTIMA)

Sommaire de la Présentation

- 1) Contexte et Enjeux
- 2) Question de recherche
- 3) Références théoriques et cadre d'analyse
- 4) Méthodologie et Présentation du cas
- 5) Résultats
- 6) Discussion et Perspectives

- Depuis plus de 20 ans, l'**évaluation des politiques publiques** est **omniprésente** dans les **discours** des acteurs publics
- La question est ainsi abordée dans **de nombreuses recherches académiques**, sans qu'il existe de définition stabilisée de la notion d'évaluation, même s'il est possible d'observer une **convergence des auteurs sur la définition et les enjeux de l'évaluation des politiques publiques locales**

L'évaluation est « *une activité qui vise à **produire des connaissances sur les actions publiques**, notamment quant à leurs **effets**, dans le double but : de permettre aux **citoyens** d'en apprécier **la valeur**, et d'aider les **décideurs** à en améliorer **la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts** »*
(Fouquet 2014)

- ❑ Les travaux et recherches sur la **mise en œuvre de l'évaluation** restent toutefois **rares** notamment en ce qui concerne le **secteur public local**

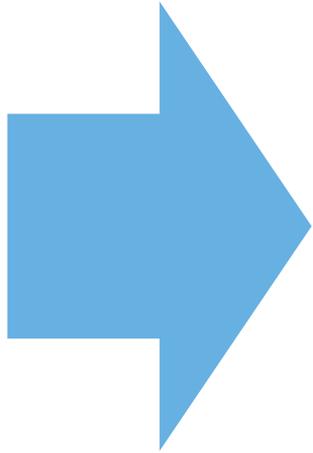
« Une **institutionnalisation fragile** [de l'évaluation], tout à la fois **mouvante** et **dispersée** » d'un secteur à l'autre et d'une institution à l'autre. (Lacouette-Fougère et Lascoumes 2013)

- ❑ Une **littérature émergente** sur les **conditions de l'évaluabilité des politiques publiques** dont la finalité est de contribuer à **dépasser l'actuel découplage entre théorie / discours et pratiques de l'évaluation**, et qui passe par une analyse centrée sur les **dimensions organisationnelles** et **méthodologiques** de la démarche

- Un **cas d'application intéressant** avec le succès du concept de *Smart City* dans le monde et en France : plus de **200 politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents (VTI)** (DataPublica et KPMG 2021)

Les politiques VTI constituent un « *ensemble d'actions et d'outils déployés par une ou plusieurs collectivités locales, mobilisant de manière cohérente et organisée les technologies numériques et les données massives au service d'une ambition de création de valeur publique multi-dimensionnelle, mises en œuvre par des acteurs internes et/ou externes, avec des financements publics et/ou publics-privés* » (Frucquet et al. 2023)

- Une littérature académique qui appelle à **analyser la valeur publique effectivement créée** par ces politiques (Rodríguez Bolívar 2019, Gil-Garcia et al. 2023)
- Un **double niveau de complexité** :
 - Étendue du **périmètre d'action** : Économie, Population, Gouvernance, Mobilités, Environnement, Habitat (Giffinger et al. 2007)
 - Identifier les **résultats et impacts directement attribuables**



Question de recherche :

Quelles sont les pré-requis à l'évaluation des politiques publiques locales ?

□ Un **cadre d'analyse enraciné** dans :

- La **littérature relative à l'évaluation des politiques publiques**, son histoire et les difficultés rencontrées (Gibert 2003, Vedung 2017, Iga 2008, Roch 2009)
- Les travaux spécifiques consacrés dès les années 1970 à la question de l'**évaluabilité** préconisant la réalisation de **pre-assessment of evaluability** (Horst et al. 1974), dont les étapes ont ensuite été précisées et testées sur différentes politiques publiques (Smith 1989, Méasson 2005, Dunn 2008, Epstein 2010)
- Les apports de la **théorie néo-institutionnelle** pour analyser les risques de **découplage** (Meyer et Rowan 1977) dans la création puis la mise en œuvre des conditions de l'**évaluabilité des politiques publiques**

□ Un cadre d'analyse structuré en **4 dimensions** :

Contexte

Le **contexte** investigué par la politique publique, qui doit pouvoir être caractérisé très précisément

Objectifs

Les **objectifs** de la politique poursuivie, en s'intéressant particulièrement à leurs degrés de **clarté** et d'**appropriation** par les acteurs quant aux **résultats** et aux **impacts** pour les parties prenantes

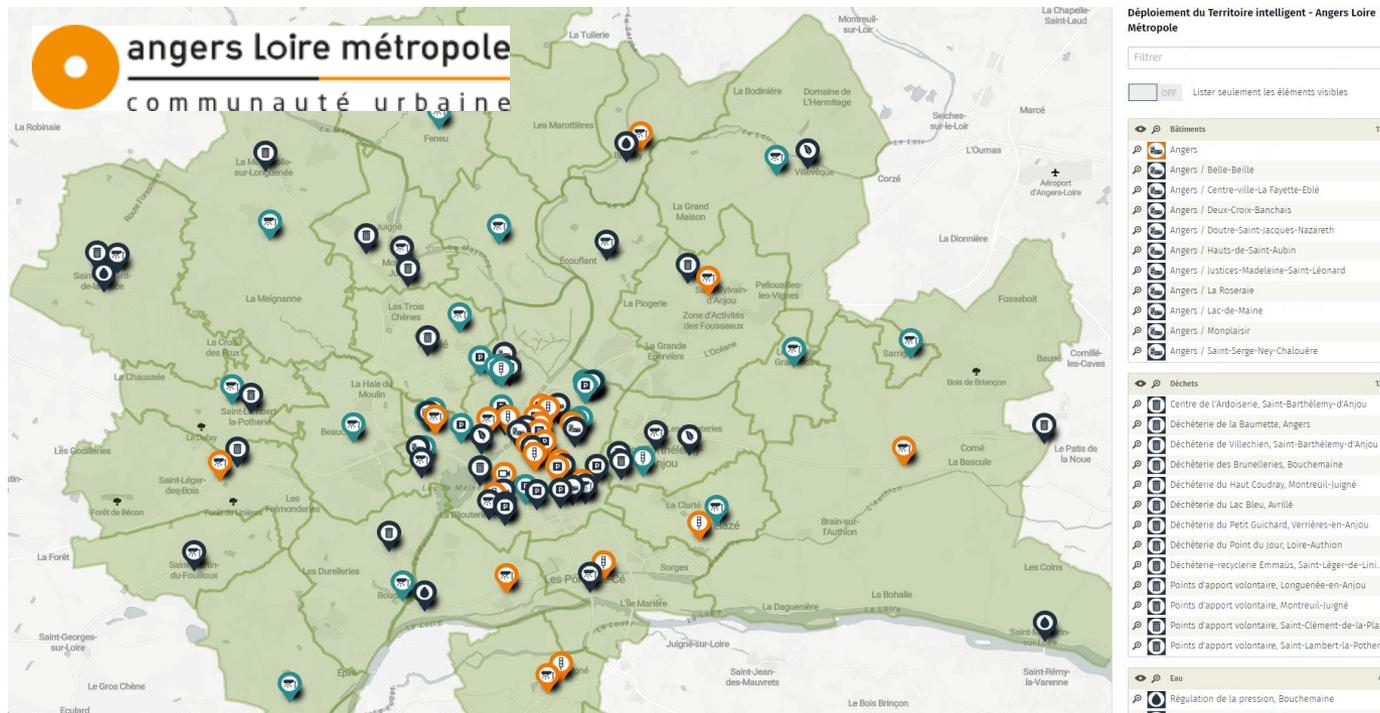
Outils

Les **instruments de gestion** mobilisés pour évaluer la politique, en observant les types d'**indicateurs** prévus et leur degré d'**équilibre** entre les dimensions **moyens/ressources**, **réalisations** et **effets/impacts**

Temps

Le **temps** de l'évaluation, qui doit être faire partie intégrante du **pilotage** de la politique publique évaluée afin de gérer successivement les phases de **déploiement** et de **capitalisation**

- ❑ Une **étude de cas unique** sous forme de **recherche-intervention** (Capalletti 2009) dans le cadre d'une **convention conclue entre Angers Loire Métropole et le GIS OPTIMA** (2023-2026)
- ❑ Angers **Territoire Intelligent (TI)** : un projet de référence dans le déploiement de la **Smart City** en France (Soupizet 2020, DataPublica et KPMG 2021)



□ Une collecte de données multi-supports longitudinale

2021-2023

- La question évaluative apparaît comme un **thème récurrent** dans les entretiens semi-directifs conduits pour une **recherche doctorale**
- Un des **chercheurs** est directement sollicité pour apporter son **expertise**

1^{er} sem.
2023

- Demande formulée par la collectivité auprès du **GIS OPTIMA**
- Négociation de la **convention de recherche** et de son **annexe scientifique**

2^{ème} sem.
2023

- Lancement de la mission avec installation **des structures de gouvernance de la démarche d'auto-évaluation (COTECH)**
- Environ **25 focus groups et entretiens semi-directifs** (40 personnes)

Fév. 2024

- Sessions de « **form-action** » à l'outil d'évaluation mis à disposition par le GIS OPTIMA (**OPTIMA+**) ainsi qu'à la méthodologie de construction des **indicateurs** (30 personnes)

Enregistrement (récoute avec « attention flottante » + Carnet d'observations

□ Des résultats qui confirment l'intérêt des critères d'évaluabilité proposés

Contexte

- TI : un projet clairement identifié comme **une priorité politique** pour le mandat 2020-2026
- Un MPGP* conclu pour la période **2020-2032**
- Structure de **gouvernance ad hoc** (instances, équipe, pilotes, etc.)
- Plan de **communication interne et externe**
- Culture et habitudes de **travail en commun autour du projet TI**
- Une **ambition évaluative** posée dès le début du projet

Objectifs

- Un **flottement permanent** dans le discours des acteurs entre des **objectifs très / trop précis**, dont l'atteinte n'est parfois pas directement liée à la seule politique TI (ex : performance énergétique des bâtiments) et des **objectifs très larges** (« *accélérer la transition écologique* », « *améliorer la qualité de vie* », « *développer de nouveaux usages* », « *associer les communes et les habitants* », « *engager la transformation managériale de la collectivité* »)

□ Des résultats qui confirment l'intérêt des critères d'évaluabilité proposés

Outils

- Des outils très centrés sur le pilotage administratif de la performance dans le cadre contractuel
- Une première démarche d'évaluation réalisée selon la méthode de la VAN-SE* « *qui (...) sur le plan pratico-pratique a du mal à rencontrer, l'adhésion des acteurs qui soient élus ou techniciens de la collectivité* » (A-501)
- Des acteurs en difficulté pour évaluer les effets/impacts de la politique TI
- Une première enquête auprès de la population, mais avec des questions très génériques donc sans résultats probants
- Accompagnement de l'ensemble des acteurs du GIS OPTIMA autour de deux outils : OPTIMA+ et Donner mon avis

❑ Des résultats qui confirment l'intérêt des critères d'évaluabilité proposés

Temps

- Constat de **décalages** entre l'**agenda de l'équipe projet TI** rythmé par les échéances contractuelles du MPGP et les **agendas politiques, stratégiques et opérationnels des autres élus et des Directions métiers**
- Affirmation par **les élus et la Direction Générale de leur volonté de s'inscrire dans le temps long** et adhésion à l'approche proposée par le GIS OPTIMA de travailler dans une logique d'**autoévaluation** : « *il est important d'avoir une **démarche itérative** par rapport aux objectifs et aux indicateurs ; les indicateurs vont créer les objectifs ; ne pas se focaliser sur les objectifs opérationnels* » (COTECH-20-12-23)
- Organisation de « **form-actions** » complétée par des **entretiens d'accompagnement personnalisés** assurés par les équipes OPTIMA pour favoriser l'**appropriation** par les acteurs de la **méthodologie évaluative**

❑ Des résultats qui conduisent à **enrichir la liste des critères d'évaluabilité**

Segmentation

Responsabilisation

- Une **ambiguïté** sur la reconnaissance de TI comme une **politique publique** et sur son **périmètre** : des actions qui relèvent de TI en tant que politique publique, mais non conduites dans le cadre du MPGP, sont portées par les Directions métiers avec des **attentes en matière d'évaluation**
- Besoin d'identifier les **plans stratégiques de la collectivité** auxquels la politique TI contribue
- D'importantes **ambiguïtés** sur l'identification des **responsables** des actions constitutives de la politique TI

❑ Des résultats qui conduisent à **enrichir la liste des critères d'évaluabilité**

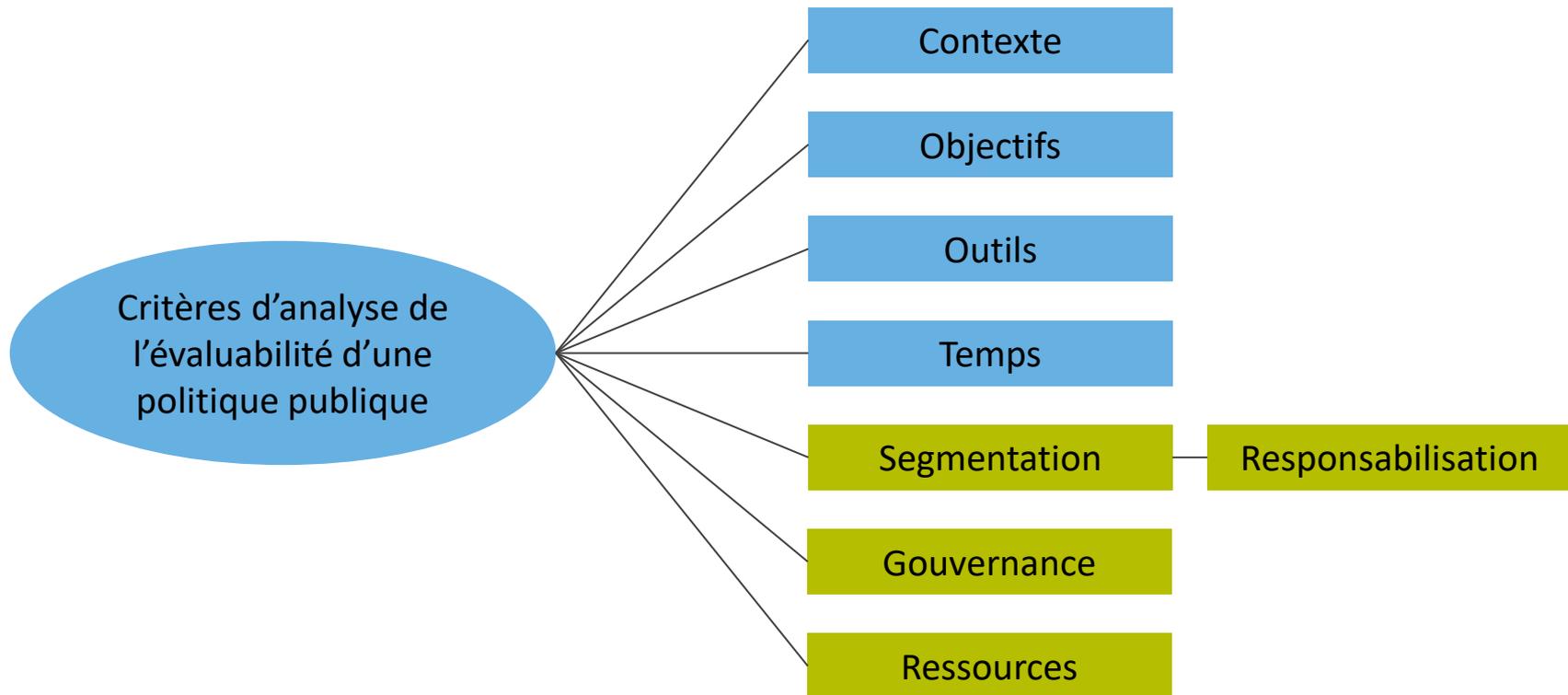
Gouvernance

- Décision d'**élargir le COTECH** initialement constitué pour superviser la démarche d'évaluation à **l'ensemble des Directions métiers** et **mettre en cohérence organisation et évaluation**
- Mise en place d'un **processus de mise à jour de la segmentation initiale** très centrée sur le périmètre fonctionnel du MPGP (bâtiments, espaces verts, éclairage public, centre de pilotage, jumeau numérique, etc.) pour évoluer vers une **segmentation de toute la politique publique Territoire Intelligent**

Ressources

- Constat d'un **décalage** entre la **volonté et l'ambition des élus ainsi que de la Direction Générale** d'avancer sur l'évaluation de la politique Territoires Intelligents d'une part, et d'autre part **la réalité de leur capacité à mobiliser les ressources nécessaires**
- La démarche évaluative est affaiblie par différentes préoccupations stratégiques, y compris intrinsèques à la mise en œuvre de la politique Territoire Intelligent

- Une contribution théorique et managériale à l'**analyse des pré-requis à l'évaluation des politiques publiques** en proposant un **cadre d'analyse détaillé de leur évaluabilité**



- ❑ Des **résultats cohérents avec la littérature relative à l'évaluation des politiques VTI** (Smart City Institute 2021)
- ❑ Des résultats intéressants sur un **plan méthodologique** au regard de l'importance de la **contribution directe des chercheurs à l'évolution de l'organisation** dans son rapport à l'évaluation et au **récit collectif** autour de Territoire Intelligent

EXEMPLE : Évaluation du déploiement d'objets connectés dans le cadre d'une expérimentation

« *La valeur cible ? C'est quelque chose dont on n'avait pas forcément discuté au début de l'expérimentation* » (EA-22-02-24)



Par actions, formalisation des :

- Objectifs
- Structures et Agents pilotes
- Structures de mise en œuvre
- Périodes d'observation
- Indicateurs de réalisation, de moyens / ressources et d'effets / impacts avec valeurs réelles / valeurs cibles

Appropriation

Institutionnalisation

□ Des **résultats à confirmer** par des études :

- Sur **d'autres politiques VTI** afin d'identifier d'éventuelles divergences ou de nouveaux critères à prendre en compte
- Sur **d'autres politiques publiques** afin d'observer s'il existe une corrélation entre le type de politique publique évaluée et les conditions de son évaluabilité

Merci pour votre attention

Contact :

Pascal Frucquet

pfrucquet@univ-pau.fr