



**HAL**  
open science

# Vers une évaluation intégrée des politiques publiques : le cas de l'appropriation de la méthodologie d'évaluation ex post du PIA VDD par les territoires “ Ecocité ”

Agnès Savreux

## ► To cite this version:

Agnès Savreux. Vers une évaluation intégrée des politiques publiques : le cas de l'appropriation de la méthodologie d'évaluation ex post du PIA VDD par les territoires “ Ecocité ” : En quoi les enjeux liés au processus de production et aux usages multiples de la donnée influencent-ils la qualité de la démarche d'évaluation intégrée du PIA VDD ?. 2018. hal-01890476

**HAL Id: hal-01890476**

**<https://enpc.hal.science/hal-01890476>**

Submitted on 8 Oct 2018

**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.



# Vers une évaluation intégrée des politiques publiques : le cas de l'appropriation de la méthodologie d'évaluation *ex post* du PIA VDD par les territoires « Ecocité »

En quoi les enjeux liés au processus de production et aux usages multiples de la donnée influencent-ils la qualité de la démarche d'évaluation intégrée du PIA VDD ?

*Rapport de thèse professionnelle pour le master PAPDD, année universitaire 2017-2018.*

*Pour le compte de l'Institut de Recherche & Développement Efficacity*

Agnès Savreux

*Encadré par Monsieur Lionel Cauchard et Monsieur François-Mathieu Poupeau*

**Le programme Ecocité, qui prend part au Programme d'investissement d'avenir (PIA) de la Ville de demain (VDD), a pour objectif de voir émerger un nouveau modèle urbain. Il fait place au développement de multiples stratégies territoriales et modèles de gouvernance. L'évaluation de cette politique publique est envisagée à travers une auto-évaluation *ex post* confiée à des réseaux d'acteurs qui sont propres à chacun des territoires. Cette étude vise à caractériser ces réseaux d'acteurs et à identifier leurs approches de l'évaluation à travers les objectifs qu'ils attachent à la production de la donnée et les opportunités et limites qu'ils voient à son usage et à sa diffusion.**

## L'évaluation *ex post* du PIA VDD

A travers la démarche Ecocité il s'agit de renouveler les manières de concevoir la ville, pour la rendre plus respectueuse de son environnement comme de ses habitants, pour engager les territoires vers la transition énergétique et faire émerger un nouveau modèle urbain. Le Programme d'investissement d'avenir (PIA) Ville

de demain (VDD) constitue une politique publique particulièrement intéressante pour s'interroger sur les modalités de la mise en œuvre et du portage de l'évaluation d'une politique publique sur le moyen et long terme afin d'en mesurer les effets sur le territoire des EcoCités.

## Une culture collaborative de l'évaluation

L'approche de l'évaluation des politiques publiques évolue en parallèle du passage d'une politique publique, décidée unilatéralement par l'Etat, vers une approche de l'action publique selon une politique procédurale (ou constitutive).

L'élaboration de la méthodologie de l'évaluation *ex post* du PIA VDD Ecocité participe à cette évolution. Elle vise à appréhender la nature des actions financées, les bénéfices pour le territoire, le degré d'innovation des actions et leur répliquabilité.

Pour atteindre ces objectifs, l'évaluation Ecocité participe d'une culture collaborative puisqu'elle est « conçue par les acteurs eux-mêmes, fondée sur leurs échanges et adaptée aux réalités de la politique

ou du projet concerné » (Anne Jégou, 2012). Elle prend en outre la forme d'une auto-évaluation qui implique une large part des acteurs Ecocité.

## Une évaluation intégrée du PIA VDD

Avec l'objectif de donner une meilleure compréhension du système organisationnel et des jeux d'acteurs autour du portage des projets urbains dans les territoires EcoCité mais aussi, du rapport que les différents acteurs sollicités entretiennent avec les démarches d'évaluation des politiques publiques, une question nous guidera au cours de cette étude : En quoi les enjeux liés aux processus de production et aux usages multiples de la donnée influencent-ils la qualité de la démarche d'évaluation intégrée du PIA VDD ? Afin d'y répondre, cette étude s'appuie sur la vision des acteurs Ecocité.

Nous nous sommes intéressés à l'approche et à la culture de l'évaluation de ces derniers pour identifier les freins et les opportunités envisagés. L'analyse s'est appuyée principalement sur quinze entretiens semi-directifs auprès d'acteurs intervenant au sein des Ecocités de Grenoble-Alpes Métropole et de l'Arc de l'innovation de la Ville de Paris. A travers le choix de ces deux Ecocités nous avons souhaité rendre compte de la diversité des cadres dans lesquels s'inscrit l'évaluation *ex post* du PIA VDD.

## Les formes de gouvernances locales et organisationnelles multiples des territoires Ecocité

### Des modèles de gouvernances locales des Ecocités, en construction

#### Une réponse aux cadres institutionnels en place

Un cadre général de gouvernance commun aux Ecocités est prescrit par l'article 5.3 du cahier des charges Ecocité. Chacune des Ecocités intègre ce cadre mais, dotées d'institutions qui leurs sont propres, elles mettent en place des organisations bien différentes.

*La Ville de Paris pilote l'Ecocité de l'Arc de l'innovation.*

Le pôle innovation, au sein du Secrétariat Général, assure le rôle de pilote du programme VDD avec l'appui de la Direction des Finances et des Achats (DFA). Il assure un suivi administratif et financier des onze actions Ecocité. L'animation et la coordination des actions sont limitées aux strictes obligations imposées par le cahier des charges du fait de difficultés ayant trait à un manque de moyens humains et au cadre institutionnel qui impose des contraintes budgétaires.

*Grenoble-Alpes Métropole pilote la tranche 2 de l'Ecocité de Grenoble.*

La Direction des contractualisations, et de l'Environnement et plus spécialement le service contractualisation, est chargé de suivre les co-

financements qui intègrent le PIA VDD. Cette organisation, qui bénéficie de l'expérience de la première tranche Ecocité, est le résultat d'une nécessaire adaptation au cadre particulier induit par le PIA VDD.

#### Une contractualisation novatrice qui appelle à la transversalité

La contractualisation du PIA VDD est envisagée comme novatrice et appelle une gouvernance particulière pour la Ville de Paris et Grenoble-Alpes Métropole. La DFA et le service contractualisation impliqués dans le suivi des actions Ecocités de Paris et de Grenoble sont tous deux des services transversaux au sein des collectivités.

C'est la cellule co-financement de la DFA qui cherche à répondre aux particularités du PIA VDD. Dans le cadre du programme Ecocité, c'est un service en lien avec l'ensemble des porteurs de projets. Il constitue ainsi un point d'entrée essentiel au réseau Ecocité. Le service contractualisation de Grenoble-Alpes Métropole est en lien avec les directions opérationnelles et les partenaires externes de la Métropole.

La transversalité s'impose pour répondre à un programme multi-partenarial construit autour de projets innovants. Il apparaît qu'une très forte mission de coordination doit être intégrée au rôle de pilote Ecocité. La gouvernance mise en place reflète alors les objectifs d'une politique publique

qui vise à encourager des initiatives innovantes, fruits de partenariats entre les agglomérations, les acteurs économiques, sociaux et institutionnels.

## **Une auto-évaluation qui engage des réseaux d'acteurs locaux différenciés**

### **Une construction de réseaux déterminée par l'appel à projet Ecocité et les caractéristiques des écosystèmes locaux**

Pour l'Ecocité de l'Arc de l'innovation, les partenaires sollicités sont fortement liés à la Ville de Paris. Peu de nouveaux liens ont été créés à travers ces appels à projet du fait des contraintes inhérentes au cadre qui s'impose pour répondre à l'appel d'offre. Pour l'Ecocité de Grenoble, l'appel à projet a permis de structurer les relations qui existaient auparavant avec la Ville de Grenoble puis Grenoble-Alpes Métropole qui a pris le relais sur la seconde tranche du programme VDD.

## **Des stratégies et rationalités d'acteurs locaux révélatrices des enjeux de la construction, de l'usage et de la diffusion de la donnée**

### **Les enjeux de la construction de la donnée : limites et opportunités**

#### **L'identification d'objectifs lors du recueil de données : de multiples logiques d'acteurs**

Les intérêts portés à l'évaluation et, en conséquence, à la construction de la donnée, sont différenciés. Les objectifs qui lui sont attachés sont de plusieurs ordres et ne sont pas toujours partagés pour un même projet. Viennent se conjuguer des intérêts qui ne sont pas uniquement portés par le porteur d'action qui sera en charge de l'auto-évaluation du projet. Les enjeux majeurs soulevés par les acteurs interrogés dans le cadre de cette étude sont de deux ordres : s'améliorer et se valoriser. Ils existent simultanément pour des projets et ne sont pas réservés à des typologies spécifiques. Cependant, les acteurs qui visent l'apprentissage croisé et le partage d'expériences à

Les particularités des gouvernances locales et des réseaux d'acteurs existants mais aussi les modalités de création des Ecocités, en engageant certaines typologies d'acteurs plutôt que d'autres, impactent directement la qualité et les objectifs poursuivis à travers l'auto-évaluation qui sera engagée. Elles sont constituées des réseaux d'acteurs Ecocité différenciés qui portent de multiples approches de l'évaluation.

### **Des typologies de réseaux d'acteurs, révélatrices d'une culture de l'évaluation inégale**

Chacun des candidats au programme PIA VDD envisage et construit une Ecocité participant à des projets territoriaux qui font intervenir des échelles et des enjeux variés. Les réseaux d'acteurs engagés dans la production de la donnée sont multiples par leurs dimensions et les typologies qui y sont représentées. Indépendamment de la qualité de la gouvernance de l'Ecocité, les contraintes sectorielles et d'entreprises, liées à la nature du projet, jouent comme un facteur discriminant.

travers une démarche de recueil de données sont plutôt des acteurs publics. Une partie des acteurs privés envisagent d'autres voies pour la valorisation de leurs actions.

### **L'accès aux données : des temporalités en jeu**

Chacun des objectifs poursuivis induisent de réunir de multiples données construites de manière distinctes dans différentes temporalités. Cette question engage la pertinence des données collectées, les positionnements d'acteurs engagés plus ou moins longtemps sur les projets et la nature des actions qui s'inscrivent dans des durées à court moyen ou long terme. Plusieurs étapes d'évaluation peuvent s'avérer nécessaires pour rendre compte de l'ensemble d'un projet. Aussi, les premiers résultats nourriront principalement des indicateurs de réalisation et pourront être réunis tout au long du déploiement du projet. Les indicateurs de résultats et d'impact, pourront être recueillis dans des temps variables suivant les projets. L'évaluation qualitative quant à elle impose de mettre en place des suivis et des études qui aboutiront à des

résultats en différé.

## Les enjeux liés à l'usage et à la diffusion de la donnée : limites et opportunités

### Les enjeux inhérents à la nature des projets

Le **caractère innovant** du projet représente l'opportunité d'un investissement des acteurs qui jugent important que des données soient partagées. Au contraire, il contraint la communication de données pour des projets pour lesquels de forts investissements ont été réalisés et des accords de confidentialité ont été conclus ou encore lorsque des données personnelles, dont l'usage est fortement encadré, sont engagées.

Pour certaines actions le **secteur concurrentiel**, auquel elles appartiennent, contraint les échanges et les effets d'apprentissages collectifs vis-à-vis d'autres entreprises qui sont de potentiels concurrents.

Les échanges de données pertinentes sont favorisés dans le cadre de domaines semblables suivant **les secteurs des projets**. Les spécificités des projets mais aussi des territoires constituent des limites à la comparaison de projets et au partage de données.

## Conclusion

Afin de rendre possible **une relation de confiance** et de construire un engagement commun à s'insérer dans le cadre de l'évaluation, il apparaîtrait essentiel que soit autorisé un droit à l'essai que l'évaluation pourrait être à même d'instruire. Cela impliquerait la mise en place d'une obligation de moyens, et non de résultat, et que soit renforcé le volet de l'évaluation comme partie intégrante du déploiement de projets innovants. A cette fin, et pour que se développe une culture de l'évaluation intégrée au projet, des moyens et des compétences dédiés s'imposent.

Le droit à l'essai devrait être admis par les institutions évaluatrices mais aussi être accepté à une échelle plus large qui inclut les politiques et la société civile. Pour cela **les objectifs et l'intérêt de l'évaluation doivent être partagés** et communiqués auprès d'un large public. La gouvernance locale de l'évaluation doit en outre

## Les enjeux liés aux réseaux d'acteurs impliqués : la dépendance au portage politique

La nature novatrice des actions du programme Ecocité, implique un portage politique qui marque de nombreuses actions du PIA VDD. Les ambitions politiques conduisent à des attentes et des exigences de résultats mais aussi, à la recherche d'un soutien politique devenu nécessaire du fait du caractère innovant ou expérimental des projets. L'évaluation, dans ce cadre, est mise au service d'une validation politique. La démarche du projet doit être rendue visible à travers une communication à même de valoriser son ambition. Attachés à ce portage politique, les risques d'une communication anticipée, lorsque des résultats ne sont pas à la hauteur des attentes ou d'une mauvaise interprétation des résultats des opérations sont soulevés. L'idée du **contrôle de l'information** qui en découle interroge sur la limite qu'il y aurait à ne diffuser que des résultats positifs.

L'**idée d'apprentissage**, de progrès à partir d'un échec, n'est pas suffisamment valorisée. Elle est difficile à partager avec les élus pour qui l'expérimentation est avant tout un espace de communications sur des innovations et des réussites qui démontre l'ambition de leur politique publique.

être accompagnée par une **gouvernance de l'évaluation la plus lisible possible**. L'uniformisation des cadres d'évaluation pourrait participer à la construction d'une culture intégrée de l'évaluation. Elle serait à même :

- De contribuer à stabiliser les modèles de gouvernance qui se construisent autour de l'évaluation,
- d'optimiser les moyens mis en œuvre,
- de capitaliser les informations qui y sont réunies,
- d'enrichir le cadre et les outils d'évaluation développés par les instances évaluatrices,
- de valoriser des résultats d'évaluation à travers des méta-analyses. Ces analyses seraient utiles à la mise en perspective et la diffusion de savoirs et bonnes pratiques qui bénéficierait à la construction de futures politiques publiques.

## Bibliographie

Anne Jégou, C. A.-X. (2012). L'évaluation par indicateurs : un outil nécessaire d'aménagement urbain durable ? *Cybergeog : European journal of geography* .