

DOSSIER DU PARTICIPANT

Colloque du vendredi 1er décembre 2021

L'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées

*Un colloque organisé par le Conseil d'État
et la Cour des comptes*



Sommaire

PROGRAMME.....	3
PRÉSENTATION DU COLLOQUE	4
PROPOS INTRODUCTIFS	4
TABLE RONDE N°1 : QUEL BILAN POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES ET PARTAGÉES ?.....	6
Composition.....	6
TABLE RONDE N°2 : COMMENT AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES ET PARTAGÉES ?.....	8
Composition.....	8
CONCLUSION	10
DOCUMENTATION.....	11
1. Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne - Juillet 2021	11
2. Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires – Une dimension majeure de la politique de la ville – Décembre 2020.....	19
3. Extraits de l'étude annuelle 2020 du Conseil d'État : Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques	27
4. Synthèse du rapport de l'Inspection générale de l'administration sur l'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales – Juin 2020	30
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE.....	31

PROGRAMME

14h15-14h45 – Propos introductifs par **Bruno Lasserre**, vice-président du Conseil d'État et **Pierre Moscovici**, Premier président de la Cour des comptes

14h45-16h15 – Table ronde n° 1 – **Quel bilan pour l'évaluation des politiques territoriales et partagées ?**

Président

François Séners, président adjoint, rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Intervenants

Bruno Acar, inspecteur général de l'administration, ministère de l'intérieur

Hélène Geoffroy, maire de Vaulx-en-Velin, vice-présidente de la Métropole de Lyon, ancienne secrétaire d'État en charge de la ville et de la lutte contre les discriminations, ancienne députée

Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, laboratoire Arènes, Chaire TMAP, Sciences Po Rennes

Gérard Terrien, président de la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes, ancien président de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes

16h15-17h45 – Table ronde n° 2 – **Comment améliorer l'évaluation des politiques territoriales et partagées ?**

Présidente

Carine Camby,présidente de chambre, rapporteure générale du rapport public et des programmes de la Cour des comptes

Intervenants

Jean-Noël Barrot, député des Yvelines, vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Alain Bayet, inspecteur général de l'INSEE, directeur de la diffusion et de l'action régionale

Jules Nyssen, délégué général de Régions de France

Anne Revillard, professeure associée en sociologie à Sciences Po, directrice du LIEPP

17h45-18h00 – Conclusion par **Alain Lambert**, président du Conseil national d'évaluation des normes, ancien ministre du budget

PRÉSENTATION DU COLLOQUE

Ce troisième colloque organisé conjointement par le Conseil d'État et la Cour des comptes est l'occasion de valoriser les travaux réalisés par les deux institutions sur la question de l'évaluation. Il vise à favoriser le débat et les échanges entre les différents acteurs impliqués dans ces questions : membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, praticiens de l'évaluation, représentants du monde économique et de l'entreprise, élus...

L'évaluation des politiques publiques est une exigence démocratique permettant de répondre aux interrogations et aux doutes des citoyens. Avec l'imbrication croissante des compétences de l'État et des différentes collectivités territoriales dans de nombreux champs de l'action publique (social, emploi, urbanisme, aménagement du territoire...), la réussite des réformes et des politiques publiques dépend de plus en plus de leur mise en œuvre sur le territoire. Or seule une démarche d'évaluation conjointe et croisée permet d'en mesurer véritablement l'efficacité tout en légitimant le rôle des différents niveaux de collectivités.

La première table ronde aura pour objet de faire un état des lieux de l'évaluation des politiques territoriales et partagées, avec un focus sur le cas concret de la politique de la ville et l'attractivité des 1 514 quartiers prioritaires de cette politique, tandis que la seconde table ronde permettra d'aborder les leviers d'amélioration à mettre en œuvre pour renforcer les démarches d'évaluation, au niveau territorial : définition d'outils communs méthodologiques et statistiques, mobilisation des ressources existantes, accessibilité des données, rôle du Parlement...

Pour mémoire : Le premier colloque a porté sur *La simplification du droit et de l'action administrative* (Conseil d'État, 16 décembre 2016) et le second sur *La responsabilité des gestionnaires publics* (Cour des comptes, 18 octobre 2019).

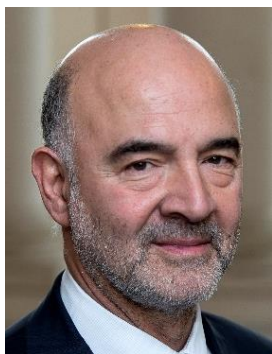
PROPOS INTRODUCTIFS

Bruno Lasserre



Vice-président du Conseil d'État

Bruno Lasserre est né le 4 janvier 1954 à Talence (Gironde). Titulaire d'un diplôme de sciences politiques de l'Institut d'études politiques de Bordeaux (1974) et d'une licence de droit de l'université de Bordeaux (1975), Bruno Lasserre est un ancien élève de l'École nationale d'administration, promotion « Pierre Mendès France » (1978). À l'issue de sa scolarité à l'ENA, Il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1978-1981), responsable du centre de documentation et de recherche juridique (1981-1984), puis de rapporteur public (1984-1986). Après huit années passées au Conseil d'État, il rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, dont il devient, en 1989, directeur de la réglementation générale avant d'assurer les fonctions de directeur général des postes et des télécommunications de 1993 à 1997. En 1998, il revient au Conseil d'État comme assesseur à la 10^e chambre de la section du contentieux avant d'en présider, pendant trois ans, la 1^{re} chambre, puis d'occuper, de 2002 à 2004, les fonctions de président adjoint de la section du contentieux. Parallèlement à ces fonctions, il siège au collège du Conseil de la concurrence de 1998 à 2004, avant d'en devenir le président le 28 juillet 2004, fonction qu'il occupera durant près de douze ans, à la tête successivement du Conseil puis de l'Autorité de la concurrence. En octobre 2016, Bruno Lasserre revient au Conseil d'État comme président de la section de l'intérieur. Parallèlement, il est nommé, en avril 2017, président du comité de règlements des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, fonction qu'il occupe jusqu'en septembre 2018. Bruno Lasserre a été nommé vice-président du Conseil d'État le 16 mai 2018 et a pris ses fonctions le 29 mai 2018.

Pierre Moscovici**Premier président de la Cour des comptes**

Titulaire d'un DEA de macroéconomie approfondie et d'un DEA de philosophie, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Pierre Moscovici intègre la Cour des comptes comme auditeur à sa sortie de l'École nationale d'administration promotion « Louise Michel », le 1^{er} juin 1984. Devenu conseiller référendaire, il est nommé en mai 1988 conseiller technique au cabinet du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et du sport. En septembre 1990, il devient chef de service de la modernisation du service public et du financement au Commissariat général du Plan. Député européen depuis juillet 1994, il est élu député du Doubs en juin 1997 et nommé ministre délégué chargé des affaires européennes la même année. Il occupe ensuite les fonctions de représentant des autorités françaises à la Convention sur le traité constitutionnel européen. Ayant réintégré la Cour en novembre 2002, il devient conseiller maître en 2003. Il est à nouveau élu député européen en juillet 2004 et assure les fonctions de vice-président du Parlement européen. Redevenu député du Doubs en juin 2007, réélu en juin 2012, il préside notamment la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard entre 2008 et 2012, année où il est nommé ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur. Il a été commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'union douanière du 1^{er} novembre 2014 au 30 novembre 2019, avant de réintégrer la Cour. Il est professeur affilié à l'Institut d'études politiques de Paris et professeur invité à l'Université Columbia de New-York et au Collège d'Europe à Bruges.

Pierre Moscovici est Premier président de la Cour des comptes depuis le 3 juin 2020.

TABLE RONDE N°1 : QUEL BILAN POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES ET PARTAGÉES ?

Composition

Président

François Séners



Président adjoint, rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État depuis 2017, François Séners, conseiller d'État, est diplômé de l'institut d'études politiques de Strasbourg et ancien élève de l'École nationale d'administration, promotion « Solidarité ».

Après une première partie de carrière territoriale principalement consacrée à l'outre-mer, qui l'a également conduit à être membre du cabinet du ministre Louis Le Penec et de celui du Premier ministre Alain Juppé, il a exercé au Conseil d'État, de 2001 à 2008, les fonctions de commissaire du gouvernement et, de 2012 à 2014, celles de secrétaire général. Il a alterné ces fonctions avec des responsabilités en cabinet et en administration centrale : directeur de cabinet du Garde des Sceaux, ministre de la justice de 2008 à 2009, adjoint au secrétaire général du Gouvernement de 2010 à 2011, directeur de cabinet du président du Sénat de 2014 à 2017.

Intervenants

Bruno Acar



Inspecteur général de l'administration, ministère de l'intérieur

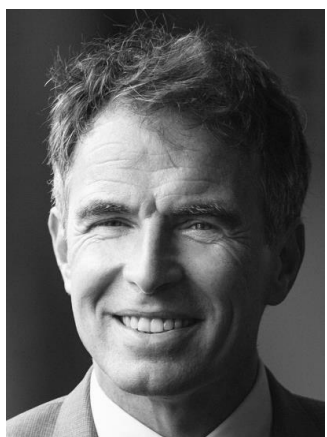
Bruno Acar est inspecteur général de l'administration au ministère de l'intérieur, co-animateur du groupe « collectivités et territoires » de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et membre du conseil scientifique du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE).

Ancien directeur général des services de collectivités territoriales (région, département), il est coauteur de plusieurs rapports sur l'action publique locale : « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales » (2021), « L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales » (2020), « Les régions et la connaissance du territoire » (2020), « La formation des élus locaux » (2020), « L'évaluation de la mise en œuvre de la GEMAPI » (2019), « Les nouveaux outils de la coopération territoriale, délégations de compétences et CTAP » (2017), « La voirie des collectivités territoriales » (2017). Bruno Acar a récemment publié : « Les maires face à l'évolution des enjeux de l'action publique locale », in N. Kada et de H. Wollmann (dir.), collectif GRALE, *Droit et Gestion des collectivités locales - Le retour des maires - 2020*, Le Moniteur, oct. 2020 ; "L'État, un impensé de la réflexion sur l'organisation territoriale ? » in *Les nouveaux équilibres de l'action publique territoriale*, Berger Levrault, 2019.

Hélène Geoffroy

Maire de Vaulx-en-Velin, vice-présidente de la Métropole de Lyon, ancienne secrétaire d'État en charge de la ville et de la lutte contre les discriminations, ancienne députée

Titulaire d'une maîtrise de l'université Pierre et Marie Curie (Paris VI) et d'un doctorat en mécanique de l'École Polytechnique, Hélène Geoffroy est nommée chargée de recherche à l'École nationale des travaux publics de l'État en 1997. De 2001 à 2008, elle est adjointe au maire de Vaulx-en-Velin déléguée à l'emploi, à l'insertion professionnelle, à la formation et aux droits des femmes. De 2008 à 2014, elle est conseillère municipale d'opposition. Conseillère générale du Rhône de 2004 à 2012, Hélène Geoffroy est ensuite élue députée de la 7^{ème} circonscription du Rhône. Elle exerce de février 2016 à mai 2017 la fonction de secrétaire d'État en charge de la ville et de la lutte contre les discriminations et préside l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces communaux et artisanaux de juin 2018 à décembre 2019. Depuis 2014, elle est maire de Vaulx-en-Velin et vice-présidente de la Métropole de Lyon ; en charge de l'Action foncière jusqu'en 2020, elle est désormais 6^{ème} vice-présidente chargée de l'organisation, de la cohésion et l'égalité territoriales et des synergies métropolitaines. Le 14 septembre 2020, elle est élue présidente de la société d'équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon (SERL) ; elle est co-vice-présidente du Conseil national des villes depuis janvier 2021.

Romain Pasquier

Directeur de recherche au CNRS, laboratoire Arènes, Chaire TMAP, Sciences Po Rennes

Directeur de recherche au CNRS (Arènes UMR 6051) et titulaire de la chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP) à Sciences Po Rennes, Romain Pasquier est aussi conseiller scientifique de la chaire internationale de gouvernance publique de l'Institut de la gouvernance publique et de la décentralisation (IGTD) à Paris. Spécialiste de la gouvernance multiniveaux et de la décentralisation en Europe, il a publié plus d'une dizaine d'ouvrages et une soixantaine d'articles dans des revues scientifiques. Il vient notamment de publier la seconde édition revue et augmentée du *Dictionnaire des politiques territoriales* aux Presses de Sciences Po (septembre 2020) avec S. Guigner et A. Cole.

Romain Pasquier est régulièrement sollicité pour ses expertises dans les institutions nationales (Assemblée nationale, Conseil national des normes, collectivités territoriales, Sénat) et internationales (ODCE, Conseil de l'Europe), ainsi que dans les médias (Acteurs publics, AFP, France Info, France Inter, France culture Gazette des communes, Le courrier des maires, Le Figaro, Le Monde, Ouest France, 20 minutes). Parmi ses publications, on peut citer : « Jupiter et les territoires : une histoire française », *Revue Cadres*, n°480, 2019, p. 19-25 ; *30 ans de démocratie régionale : des régions pour quoi faire ?*, Paris, Editions Berger Levrault, 2018 (avec T. Kernalegenn) ; « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, 2017, p. 239-252.

Gérard Terrien

Président de la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes, ancien président de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes

Diplômé de l'École nationale d'administration, Gérard Terrien est ancien président de la chambre régionale des comptes Ile-de-France (2013-2018) et ancien président de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes (2018-2021). Il préside depuis juillet dernier la mission d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes.

Dans ses fonctions de président de la 5^{ème} chambre, il a piloté deux évaluations de politique publique: la première sur "*l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires – une dimension majeure de la politique de la ville*" (rapport public de décembre 2020), la seconde, en voie d'achèvement sur "*l'évaluation du RSA*".

TABLE RONDE N°2 : COMMENT AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES ET PARTAGÉES ?

Composition

Présidente

Carine Camby



Présidente de chambre, rapporteure générale du rapport public et des programmes de la Cour des comptes

À l'issue de sa scolarité à l'École nationale d'administration, Carine Camby intègre la Cour des comptes, en 1986. Nommée auditrice, puis conseillère référendaire, elle devient en 1993 cheffe du département de la production audiovisuelle et des médias privés au service juridique et technique de l'information (SJTI), avant de rejoindre en 1994 la société de télévision La Cinquième (devenue France 5) en tant que directrice financière. Après un passage comme conseillère au cabinet du ministre de la culture, elle devient en 1997 directrice générale de la société de production audiovisuelle Image et compagnie. Après son retour à la Cour en 1998, elle est nommée en 2003 directrice générale de l'Établissement français des greffes, puis de l'Agence de biomédecine. Devenue conseillère maître en 2005, elle rejoint ensuite, en qualité de chargée de mission, le cabinet du haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Revenue à la Cour en 2008, elle est nommée déléguée générale de la Cité internationale universitaire de Paris en 2010. Depuis juillet 2019, elle était première avocate générale au Parquet général près la Cour des comptes. Carine Camby est nommée présidente de chambre à la Cour des comptes le 3 mars 2021 et désignée rapporteure générale du rapport public et des programmes à compter du 15 mars 2021.

Intervenants

Jean-Noël Barrot



Député de la seconde circonscription des Yvelines, vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Après avoir fait ses études à HEC Paris, puis réalisé une thèse de doctorat en économie, Jean-Noël Barrot a enseigné au MIT (Boston), avant d'être nommé professeur à HEC Paris. Ses travaux de recherche s'intéressent notamment au financement des entreprises et à l'innovation et aux politiques de soutien aux PME.

Il est élu conseiller départemental en 2015, puis député de la seconde circonscription des Yvelines en juin 2017. Nommé porte-parole national Mouvement Démocrate en février 2018, il en devient secrétaire général en décembre 2018. À l'Assemblée nationale, Jean-Noël Barrot est vice-président de la commission des finances depuis 2017, et rapporteur spécial du budget, de l'asile, de l'immigration et de l'intégration. Il est rapporteur de la loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). Le 4 janvier 2021, il est chargé par le Premier ministre Jean Castex d'une mission de 6 mois auprès du ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, ayant pour objet l'accompagnement de la sortie de crise et le rebond économique des territoires. Jean-Noël Barrot a présidé le groupe de travail sur les moyens de contrôle, et œuvré à la création du simulateur fiscal LexImpact, premier outil quantitatif permettant aux députés d'évaluer l'impact de leurs amendements. Il a aussi organisé les Rencontres de l'Évaluation réunissant 600 parlementaires, responsables d'administrations et universitaires à l'Assemblée nationale en 2018 et 2020.

Jean-Noël Barrot est élu conseiller régional d'Île-de-France le 27 juin 2021 et rejoint le conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités.

Alain Bayet**Inspecteur général de l'INSEE, directeur de la diffusion et de l'action régionale**

Diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE Paris Tech), Alain Bayet est tout d'abord chef de la section Études statistiques sur les salaires à l'Institut national de la statistique (INSEE) (1993-1996), puis mis à la disposition de l'Inspection générale des finances (1996-1997). Il exerce ensuite les fonctions de chef de bureau à la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (1997-2000), conseiller technique (comptes sociaux) au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'État au budget (2000-2002) et sous-directeur des politiques sectorielles à la direction de la prévision (2002-2004). Il est ensuite nommé directeur adjoint, chargé de la sous-direction des finances à la direction des finances de la ville de Paris (2004-2008), directeur général de la Commune de Paris, directeur des finances de la ville de Paris (2008-2010), puis secrétaire général adjoint de la ville de Paris, chargé du pôle « Fonctions supports et appui aux directions » (2011-2013). En 2013 il est nommé secrétaire général de l'INSEE et depuis 2020 directeur de la diffusion et de l'action régionale et coordinateur des directrices et directeurs régionaux.

Jules Nyssen**Délégué général de Régions de France**

Titulaire d'un doctorat en économie et ancien professeur agrégé des universités en sciences économiques, Jules Nyssen œuvre d'abord comme enseignant au sein des universités de Saint-Etienne puis d'Aix-Marseille (1996 à 2004). Il exerce en parallèle les fonctions de conseiller du président (1998 à 2004) puis directeur général des services (2004 à 2008) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et enfin directeur général des services de la ville de Montpellier (2008 à 2014). Il fonde en 2015 le cabinet de conseil en stratégie, management et organisation Anakena Conseil, et exerce en qualité d'avocat conseil jusqu'en janvier 2016, date à laquelle il devient président exécutif des Ateliers Jean Nouvel. En mars 2017, Jules Nyssen est nommé directeur de la délégation Hauts de France - Nord Pas de Calais et de l'INSET de Dunkerque. Depuis octobre 2018, il est délégué général de Régions de France.

Anne Revillard

Crédits photo : C. Bansart

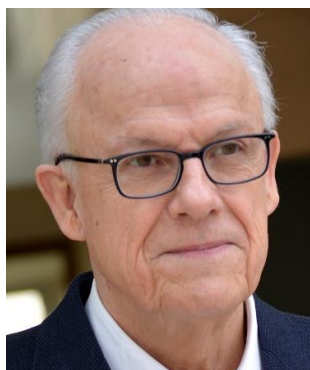
**Professeure associée en sociologie à Sciences Po, directrice du LIEPP**

Professeure associée en sociologie à Sciences Po, membre de l'Observatoire sociologique du changement (OSC), Anne Revillard est directrice du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP). Normalienne et agrégée de sciences économiques et sociales, elle a été maîtresse de conférences à l'université Paris Nord de 2008 à 2012, avant de rejoindre Sciences Po, où elle a soutenu son habilitation à diriger des recherches en 2017 et obtenu la titularisation (tenure) en 2018. Elle a pris la direction du LIEPP en 2020.

Ses recherches portent sur l'articulation entre droit, action publique et transformations des systèmes d'inégalités liés au genre et au handicap. Elle a successivement mené des travaux sur les politiques de promotion des droits des femmes en France et au Québec, sur la médiation institutionnelle, et sur les politiques du handicap et leur réception. À partir du concept de réception de l'action publique, elle promeut l'analyse du rapport des individus aux politiques qui les ciblent. Directrice du LIEPP, Anne Revillard œuvre à renforcer le positionnement méthodologique et théorique du laboratoire en tant qu'acteur universitaire d'une pratique interdisciplinaire de l'évaluation des politiques publiques.

CONCLUSION

Alain Lambert



Président du Conseil national d'évaluation des normes, ancien ministre du budget

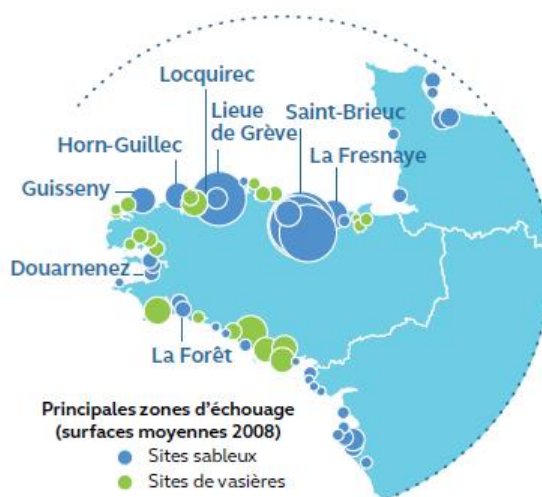
Notaire de profession, Alain Lambert est président du Conseil supérieur du notariat de 1996 à 1998. En parallèle, il s'engage en politique à l'échelle locale en 1983. Il devient conseiller municipal d'Alençon, puis conseiller général de l'Orne et vice-président du conseil régional de Basse-Normandie. En 1989, il est élu maire d'Alençon. Sa carrière prend un tournant national lorsqu'il est élu sénateur en 1992 : il occupera les fonctions de rapporteur général du budget de la justice, rapporteur général du budget et enfin président de la commission des finances. Aux côtés de Didier Migaud, il travaille jusqu'en 2001 à la construction puis à l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et participe au mouvement de transformation et de modernisation de la gestion publique. Afin de mettre en œuvre une telle réforme, il est nommé ministre du budget de 2002 à 2004. Réélu sénateur, Alain Lambert poursuit son engagement en faveur de la qualité du droit par la création de la Commission consultative de l'évaluation des normes (CCEN) en 2007, qui deviendra le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en 2013. Il assure aujourd'hui la présidence de ce lieu de dialogue entre les administrations centrales et les collectivités territoriales, toujours en poursuivant l'objectif de simplification du droit.

DOCUMENTATION

1. Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne - Juillet 2021

La prolifération massive d'algues vertes affecte depuis les années soixante-dix de nombreux sites de la côte bretonne. Ces échouages d'algues vertes, également appelés « marées vertes », ont des conséquences importantes en termes de santé, de coûts et d'image pour les zones concernées et la Bretagne. Il convient ainsi de rappeler les décès accidentels d'un coureur à pied à Saint-Michel-en-Grève en 1989 et à Hillion en 2016, de chiens sur une plage d'Hillion en 2008, d'un salarié chargé du transport d'algues vertes à Binic en 2009 et d'un cheval à Saint-Michel-en-Grève la même année, suivie de l'hospitalisation de son cavalier.

Échouages observés entre 2008 et 2019



Source : CEVA – retraité par la Cour des comptes - sites sableux et vasières, en ha

Cette prolifération a également un impact sur les écosystèmes. Elle compromet la possibilité de se conformer à la directive cadre sur l'eau qui impose aux pays de l'Union l'atteinte du bon état des masses d'eau côtières en 2027 au plus tard.

Ces conséquences ont conduit l'État et les collectivités territoriales à mettre en place à partir de 2010, en lien avec les scientifiques, les représentants des exploitants agricoles et les associations environnementales, deux plans d'action de lutte contre le phénomène des algues vertes (Plav) dans huit territoires. Ces plans ont succédé à des efforts antérieurs de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole, dont le programme Prolittoral de 2002 à 2006, qui concernait des territoires plus restreints. Les Plav visaient à renforcer la sécurité sanitaire des personnes et la salubrité du littoral, en améliorant le ramassage et l'évacuation des algues vertes, d'une part, et à prévenir et réduire les fuites d'azote agricole, à l'origine des concentrations en nitrates des cours d'eau de ces huit baies, d'autre part.

La politique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne a porté, depuis 2010, sur huit baies sableuses et leurs bassins versants se situant dans les Côtes d'Armor et le Finistère (cf. carte figurant dans l'introduction) et représentant 7,3 % de la surface agricole utile (SAU), 10,5 % des exploitations agricoles et 6 % de la population bretonnes.

Centrée sur la réduction significative de la prolifération des algues vertes, l'évaluation est circonscrite aux trois objectifs opérationnels suivants : faire évoluer l'agriculture vers des systèmes de production à très basses fuites d'azote ; reconquérir les zones naturelles (zones humides, prairies, haies, bocages) ; renforcer la connaissance scientifique du phénomène. La période retenue pour l'évaluation est celle de 2010 à 2019, sur laquelle s'étendent les deux plans de lutte : Plav 1 de 2010 à 2015, prolongé en 2016, et Plav 2 de 2017 à 2021.

Conformément aux normes relatives à la conduite des évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. Un sondage a ainsi été réalisé auprès des 2 784 exploitants agricoles exerçant au sein des huit baies algues vertes pour recueillir leur point de vue sur les plans de lutte contre les algues vertes.

La prolifération des algues vertes : un phénomène scientifiquement expliqué, qui touche particulièrement la Bretagne

Le consensus scientifique sur l'analyse des marées vertes

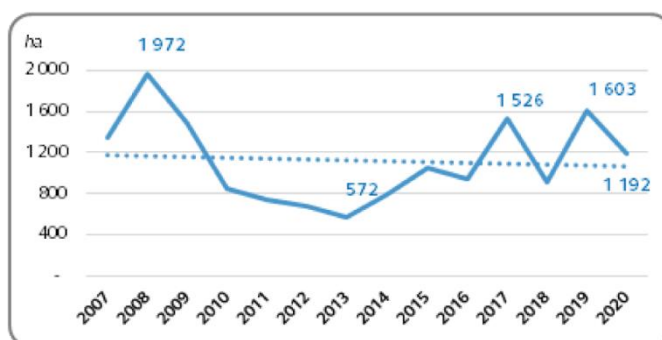
La prolifération des algues vertes en Bretagne est la conséquence d'un phénomène d'eutrophisation¹ des eaux littorales, due à des apports excessifs de nutriments (azote et phosphore) en provenance des fleuves côtiers, conjugués à une morphologie spécifique des baies concernées. Les travaux scientifiques montrent que seule une action sur l'azote peut permettre de limiter ce phénomène et que l'azote (nitrates) présent dans les baies est à plus de 90 % d'origine agricole. Par différence, les flux de phosphore ne peuvent guère être maîtrisés, compte tenu de l'importance et de la rémanence des stocks de phosphore dans les sédiments des estuaires.

Quelques incertitudes scientifiques et techniques demeurent sur le temps de réponse des bassins versants, la contribution des sédiments des systèmes vaseux dans le relargage d'azote, la détermination des niveaux de concentration ou de flux à atteindre pour réduire significativement la prolifération des algues et les modalités de limitation de la précocité et l'intensité des marées vertes. Elles restent à lever par des recherches et études complémentaires mais n'empêchent pas de maintenir et de renforcer l'objectif de réduction de la charge en nutriments dans les cours d'eau, et plus particulièrement l'azote d'origine agricole, qui reste le moyen d'action prioritaire pour endiguer la prolifération des algues vertes en Bretagne.

Une légère tendance à la baisse des échouages d'algues vertes sur les sites sableux et à la hausse sur une partie des vasières

S'agissant des résultats, l'analyse des données relatives aux surfaces d'échouage et à la collecte des algues fait apparaître des tendances à apprécier avec prudence : en effet, le niveau des échouages annuels varie d'un secteur à l'autre et d'une année sur l'autre, notamment en lien avec les conditions météorologiques (pluviométrie, luminosité, température) et l'existence ou non d'un stock d'algues de reconduction, devant les baies, en fin d'hiver.

Évolution de la surface totale d'échouages d'algues vertes sur l'ensemble des huit baies algues vertes (ha)



Source : Cour des comptes à partir des données CEVA, surfaces d'ulves échouées dans les huit baies algues vertes : somme des trois inventaires annuels (mai-juillet-septembre)

Une légère tendance globale à la baisse des surfaces d'échouages et des tonnages collectés d'algues sur les sites sableux est observée depuis 2007 dans l'ensemble de la Bretagne et notamment dans les huit baies faisant l'objet du plan de lutte contre les algues vertes depuis 2010. Toutefois, de nouveaux pics ont été constatés en 2017 et 2019. Le département des Côtes d'Armor reste le plus touché par ce phénomène : les seules baies de Saint Brieuc (56 %) et de la Lieue de Grève (17 %) concentrent 73 % de la surface totale d'échouage de ces huit baies. En raison de la prolifération des algues vertes, les masses d'eaux côtières des huit baies retenues par le Plav de 2010 demeuraient classées en 2020 en « état médiocre » ou en « état moyen ».

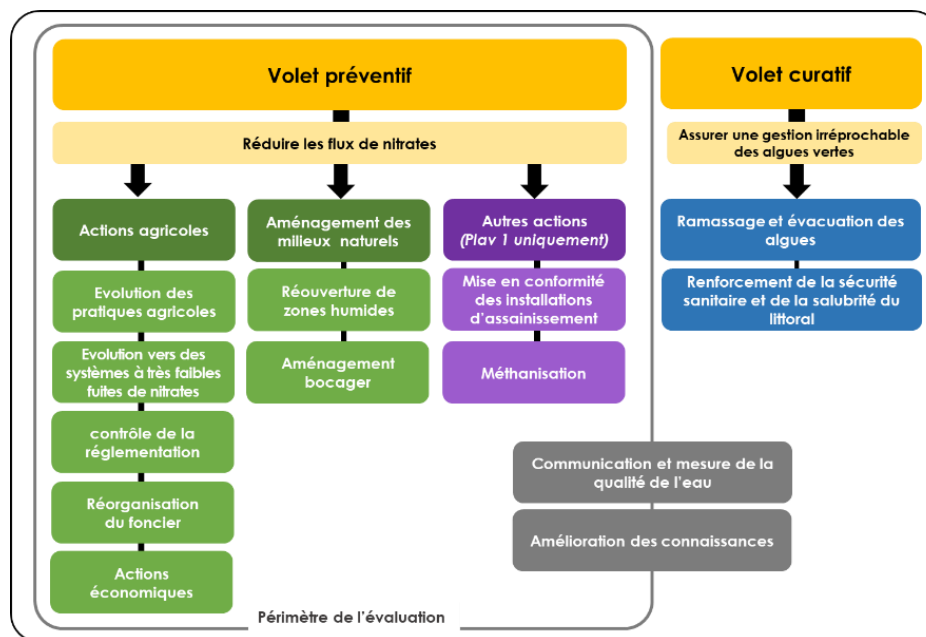
À l'inverse, dans plus de la moitié des principaux sites concernés par les échouages sur vasières, une tendance à une légère hausse des surfaces d'échouage est relevée depuis 2008. Le Morbihan recense, à lui seul, 55 % des échouages bretons sur vasières, dont 34 % concernent le Golfe du Morbihan. Or, ces vasières sont des espaces sensibles en matière de salubrité publique car elles peuvent s'avérer dangereuses pour les promeneurs et les pêcheurs à pied, compte tenu du risque d'émanations d'hydrogène sulfuré résultant du mélange de vases et d'algues accumulées. Il conviendrait donc d'étendre le périmètre des actions de lutte contre la prolifération des algues vertes aux sites d'échouages sur vasières.

¹ Eutrophisation : apport excessif d'éléments nutritifs dans les eaux, entraînant une prolifération végétale, un appauvrissement en oxygène et un déséquilibre de l'écosystème.

Une politique de lutte aux objectifs mal définis et aux effets incertains sur la qualité des eaux

Des objectifs mal définis, dont l'ambition s'est en outre réduite entre 2010 et 2017

Contenu des plans de lutte contre les algues vertes



Source : Cour des comptes

Le premier Plav (2010-2015) n'a pas fixé d'objectif quantitatif explicite de réduction des proliférations algales, mais il se réfère implicitement à un objectif de réduction de 50 % de la biomasse d'algues vertes à l'horizon 2027. Cette ambition initiale visait à répondre à l'exigence de la directive cadre sur l'eau (DCE) de parvenir au bon état des masses d'eaux côtières d'ici 2027, ainsi qu'à un enjeu de santé publique. Demeuré implicite, cet objectif n'est ni connu, ni – *a fortiori* – endossé par la plupart des acteurs.

Le premier Plav a, en revanche, explicitement fixé un objectif de réduction des flux d'azote vers les côtes d'au moins 30 à 40 % à l'horizon 2015 dans toutes les baies qui n'apparaît pas pertinent : fixer un tel objectif à l'horizon de deux à cinq ans n'est pas réaliste au regard du temps de réaction des bassins versants et des délais de mise en place des actions. Cela a conduit dès lors à des divergences d'appréciation entre partenaires du plan sur le lien de causalité entre les actions du plan et l'atteinte des objectifs et à une certaine démobilitation des exploitants.

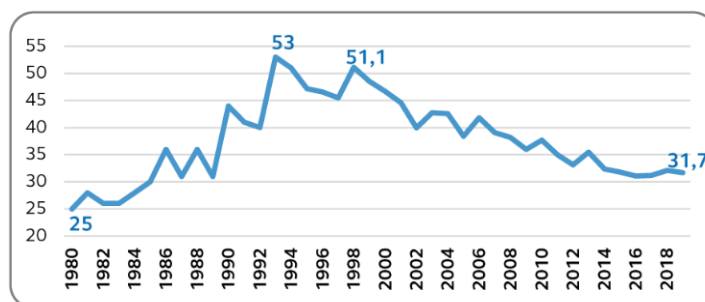
Le deuxième Plav (2017-2021) a fixé des objectifs différenciés pour chaque baie, ce qui répondait à leur demande. Néanmoins, ces objectifs n'ont pas fait l'objet d'un avis scientifique suffisamment large et approfondi, ni d'une évaluation environnementale. Surtout, l'analyse des plans d'action montre que les objectifs fixés à l'horizon 2027 ne sont conformes à l'ambition initiale de réduire de moitié la biomasse algale à l'horizon 2027 que dans quatre baies (Saint Brieuc, la Lieue de Grève, Locquirec et Douarnenez). En revanche, dans les quatre autres baies (La Fresnaye, Horn-Guillec, Guissény, La Forêt), les objectifs, bien que validés par le comité de pilotage et donc endossés par l'État, ne sont pas conformes à cette ambition.

Le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne 2022-2027 d'octobre 2020 a pris acte de cette moindre ambition et proposé de fixer des « objectifs moins stricts » pour sept des huit masses d'eaux côtières pour 2027. Ce projet, s'il est confirmé, devra toutefois être transmis à la Commission européenne, à laquelle il reviendra d'apprécier si cette situation met ou non la France en mesure de respecter ses obligations au titre de la directive cadre sur l'eau.

Les effets incertains des actions entreprises depuis 2010 sur l'amélioration des masses d'eau côtières

Les premières actions mises en place à la fin des années 90 se sont accompagnées d'une baisse significative de la concentration moyenne des cours d'eau en nitrates.

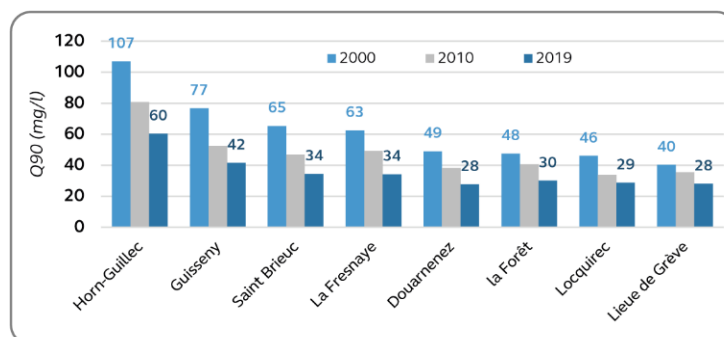
Évolution des concentrations moyennes de nitrates dans les rivières bretonnes depuis 1980 (mg/l)



Source : Dreal Bretagne – Percentile 90 moyen

Dans les huit baies touchées par la prolifération des algues vertes, la baisse moyenne des concentrations de nitrates dans les rivières a été de 42 % en 19 ans et six des huit baies ont réussi à descendre au-dessous des 35 mg/l de nitrates en 2019. Dix ans après le lancement des Plav, il est toutefois difficile de mettre en évidence leur impact spécifique. La mise en place tardive des actions et le temps moyen de résidence de l'eau et des nitrates dans le milieu (supérieur à cinq ans) retardent la manifestation de leurs effets.

Évolution des concentrations de nitrates dans les huit baies algues vertes (mg/l)

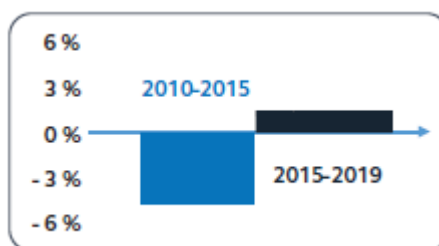


Source : Dreal Bretagne - synthèse des concentrations en nitrates des cours d'eau de chaque baie

L'analyse de l'efficacité des actions de prévention des fuites d'azote dans le milieu est également malaisée, en l'absence d'objectifs et d'indicateurs harmonisés entre bassins versants. Il en ressort néanmoins trois constats.

Après une mobilisation forte des agriculteurs lors du premier Plav, la dynamique s'est essouffée avec le Plav 2 : dans la plupart des bassins versants, les engagements individuels des exploitants ont été abandonnés au profit d'une approche ciblant les zones et pratiques à risques ; de même, la pression d'azote épandu stagne depuis 2015, après avoir baissé de manière significative au cours du premier Plav. Les indicateurs utilisés ne permettent pas d'appréhender de façon plus qualitative le risque de fuites de nitrates.

Évolution de la pression totale d'azote épandu de 2010 à 2019



Source : Déclarations de flux d'azote, base de données Sillage

Les actions de diffusion des bonnes pratiques culturales ont produit peu de résultats visibles à ce jour, les évolutions ayant vocation à se déployer sur le temps long. C'est également le cas pour les changements de système (développement de l'herbe ou de l'agriculture biologique) : les accompagnements ont vraisemblablement contribué aux évolutions observées, mais celles-ci répondent avant tout à des facteurs économiques. Les aides de la politique agricole commune ne sont pas en mesure d'accompagner efficacement ces évolutions, à l'exception des aides à l'investissement, fortement mobilisées au profit de la gestion de l'herbe. Les mesures agro-environnementales et climatiques (Maec) bénéficient surtout à quelques bassins versants tournés vers l'élevage bovin herbager ; les autres orientations (légumes, élevage porcin, volaille) ne disposent pas de mesures adaptées.

Enfin, les actions d'aménagement et de reconquête des milieux (zones humides, cours d'eau, maillage bocager) ont présenté des bilans décevants au terme du premier Plav, dont les objectifs étaient souvent déconnectés des possibilités réelles d'aménagement. Ces démarches requièrent en effet de longues consultations, qui en limitent le rythme de réalisation mais permettent d'assurer la pérennité et l'efficacité des aménagements. Les objectifs du Plav 2, pourtant moins ambitieux, paraissent hors d'atteinte dans de nombreux cas. Les gains d'azote de ces actions, de qualité variable, sont rarement évalués.

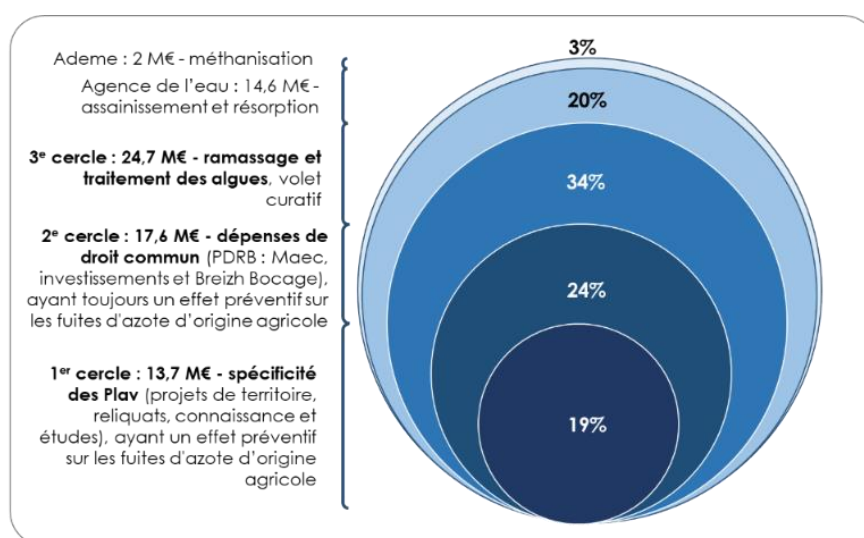
Une mobilisation des territoires, sans soutiens publics suffisants

Un financement des plans de lutte, somme toute modeste

Le coût global des Plav, jusqu'ici non mesuré, est estimé par la Cour à 150 M€ d'engagements (Plav 1 : 95 M€ ; Plav 2 : 54,9 M€) et 109 M€ de paiements (Plav 1 : 72,7 M€ ; Plav 2 : 35,7 M€) de 2011 à 2019 de la part des financeurs publics (État, Région, départements, agence de l'eau Loire-Bretagne, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et de la chambre d'agriculture – hors crédits propres des maîtres d'ouvrage des projets de territoire.

Toutefois, par un pur effet d'affichage, ces montants incluent, à hauteur de 23 % du premier Plav, des dépenses sans rapport avec la prévention des fuites d'azote agricole (assainissement, méthanisation).

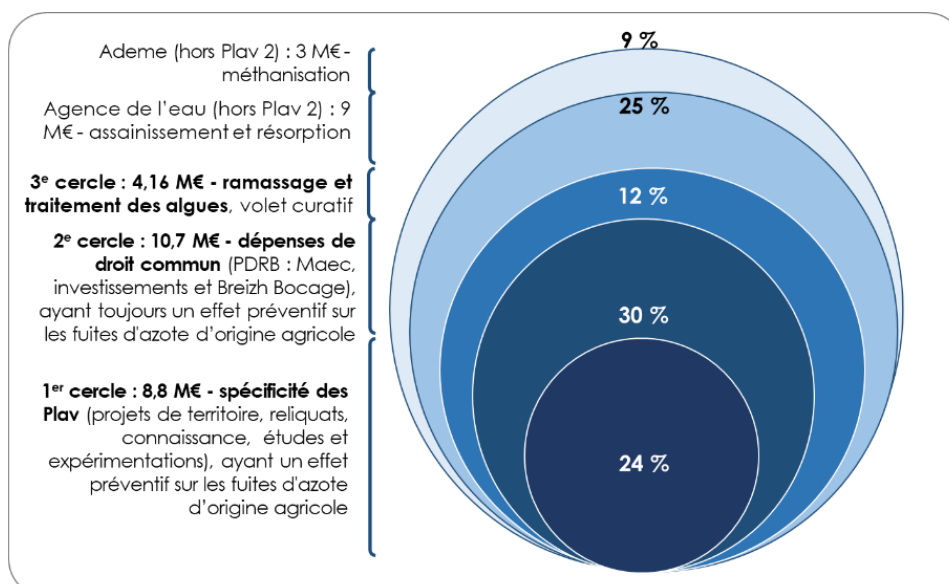
Plav 1 – répartition des paiements



Source : Cour des comptes, à partir des données Draaf et SGAR-MIRE

19 % seulement des paiements du Plav 1 (13,7 M€) et 25 % de ceux du Plav 2 (8,77 M€) découlent spécifiquement des Plav et sont consacrés à la prévention des fuites d'azote agricole dans les contrats de territoire et les projets transversaux, soit une moyenne de 18,7 €/ha SAU/an de 2011 à 2016 et 24 €/ha SAU/an de 2017 à 2019.

Plav 2 – répartition des paiements (2017-2019)



Source : Cour des comptes, à partir des données Draaf et SGAR-MIRE

En incluant les dépenses de droit commun du programme de développement rural de la Bretagne (PDRB), financé par le fonds européen agricole et de développement rural (Feader), – c'est-à-dire les mesures agro-environnementales et climatiques, les investissements et le programme Breizh Bocage –, les dépenses de lutte contre les fuites d'azote d'origine agricole s'élèvent à 31,4 M€ de 2011 à 2016, soit un montant moyen de 42,7 €/ha SAU/an, et à 19,5 M€ de 2017 à 2019, soit un montant moyen de 53,3 €/ha SAU/an.

Ces dépenses modestes montrent que, tout en ayant un effet de levier sur la mobilisation des baies, les montants consacrés aux Plav sont restés très limités ; ils restent dérisoires si on les compare au montant des aides du 1^{er} pilier de la PAC en Bretagne (entre 435 et 614 M€ par an sur les six dernières années, soit entre 272 et 384 €/ha/an). Les Plav (volet préventif, hors aides de droit commun) ont juste permis de maintenir l'effort moyen annuel à l'hectare du programme Prolittoral (2002-2006), tout en doublant les surfaces concernées.

Une bonne mobilisation des territoires, mais des moyens d'appui insuffisants

Le choix initial d'un plan décliné et porté au plus près des territoires, fortement défendu par les acteurs et la profession agricole, était justifié par la mobilisation préexistante dans certains bassins versants sur les enjeux de pollution de l'eau et par des contextes géographiques, agricoles et institutionnels très variés d'un bassin versant à l'autre. Selon les bassins versants, les Plav s'articulent de façon diverse avec les schémas de droit commun (schémas d'aménagement et de gestion des eaux ou Sage) et les contrats territoriaux qui les déclinent. Cette approche territoriale a permis d'entraîner les plus réticents et de faire émerger des expérimentations et démarches innovantes, même si les porteurs de projet sont limités dans leurs possibilités d'action par un cadre de financement trop peu responsabilisant et manquant de visibilité.

Cette territorialisation suppose toutefois plusieurs conditions de réussite, insuffisamment réunies dans les deux Plav successifs. Si l'hétérogénéité des objectifs et indicateurs pouvait se justifier en 2010, une telle situation n'aurait pas dû perdurer. Les leçons du premier Plav en termes d'indicateurs, d'animation et d'échanges plus structurés entre territoires, de mutualisation des connaissances et d'association des acteurs de la recherche scientifique ont certes été prises en compte par l'État lors du cadrage du deuxième Plav mais n'ont toujours pas abouti.

Enfin, l'approche fondée sur le volontariat a été privée de deux leviers complémentaires indispensables : d'une part, des aides suffisamment rémunératrices pour inciter les agriculteurs à des engagements plus ambitieux et faire évoluer les systèmes de production dans ces bassins ; d'autre part, un renforcement crédible des obligations réglementaires pour les exploitations refusant de s'engager pouvant justifier des zones sous contrainte environnementale (ZSCE) et des contrôles dissuasifs.

Un manque de cohérence avec certains volets fondamentaux des politiques agricole, agroalimentaire et environnementale

Une absence d'implication des filières agroalimentaires

Le manque d'implication des filières agroalimentaires dans la prévention des fuites d'azote est un constat partagé par l'ensemble des acteurs. Ces filières sont restées à l'écart de la gouvernance, ainsi que des initiatives économiques des territoires pour développer de nouvelles filières ou de nouvelles exigences de qualité. Cette implication est pourtant indispensable et complémentaire des efforts engagés par les exploitants eux-mêmes. La Région Bretagne, compétente en matière de développement économique, et l'agence de l'eau Loire-Bretagne n'ont pour leur part pas conditionné leurs soutiens aux filières agroalimentaires à des contreparties en termes de prévention des fuites d'azote. En outre, lorsque les soutiens publics sont conditionnés à une certification du type haute valeur environnementale, le contenu des obligations correspondantes est très en deçà de la qualité déjà existante des pratiques de fertilisation.

Une politique foncière agricole inadaptée aux enjeux environnementaux

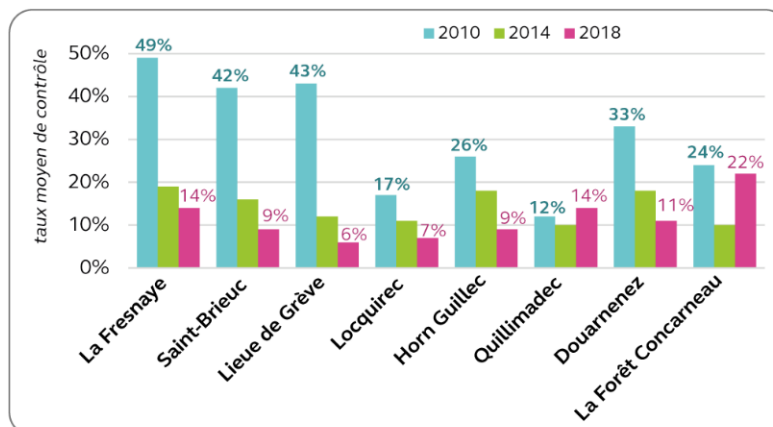
L'évolution du foncier agricole dans les bassins versants algues vertes reste très limitée depuis dix ans. L'action décevante de la Safer Bretagne, à laquelle il faut ajouter des outils inadaptés et un manque d'implication de la plupart des collectivités présentes dans ces territoires, expliquent pour partie l'absence de résultats en ce domaine.

Des règles d'autorisation et une politique de contrôle des exploitations en recul

Le manque de cohérence entre la politique d'instruction et de contrôle des exploitations agricoles et la lutte contre la prolifération algale se traduit par une faible qualité des dossiers de demande d'autorisation pour la création ou l'extension d'élevages et par un manque d'outils pour l'instruction de ces dossiers. En outre, le nombre de contrôles réalisés dans les bassins versants algues vertes a connu une très forte réduction depuis 2010 (- 73 %), résultant pour partie d'une baisse des effectifs de contrôleurs (- 24 %). Les non conformités constatées à la suite de ces contrôles, mieux ciblés, ont peu diminué en dix ans : elles concernent environ la

moitié des exploitations contrôlées. Enfin, la coordination entre l'État, chargé du contrôle, et les collectivités, chargées des Plav, est insuffisante.

Évolution du taux moyen de contrôle par baie (2010-2018)



Source : DREAL Bretagne – DDTM ET DDPP 22 et 29 - Taux moyen de contrôle : nombre de contrôles réalisés / nombre total d'exploitations

Cinq leviers identifiés pour renforcer et étendre l'action engagée

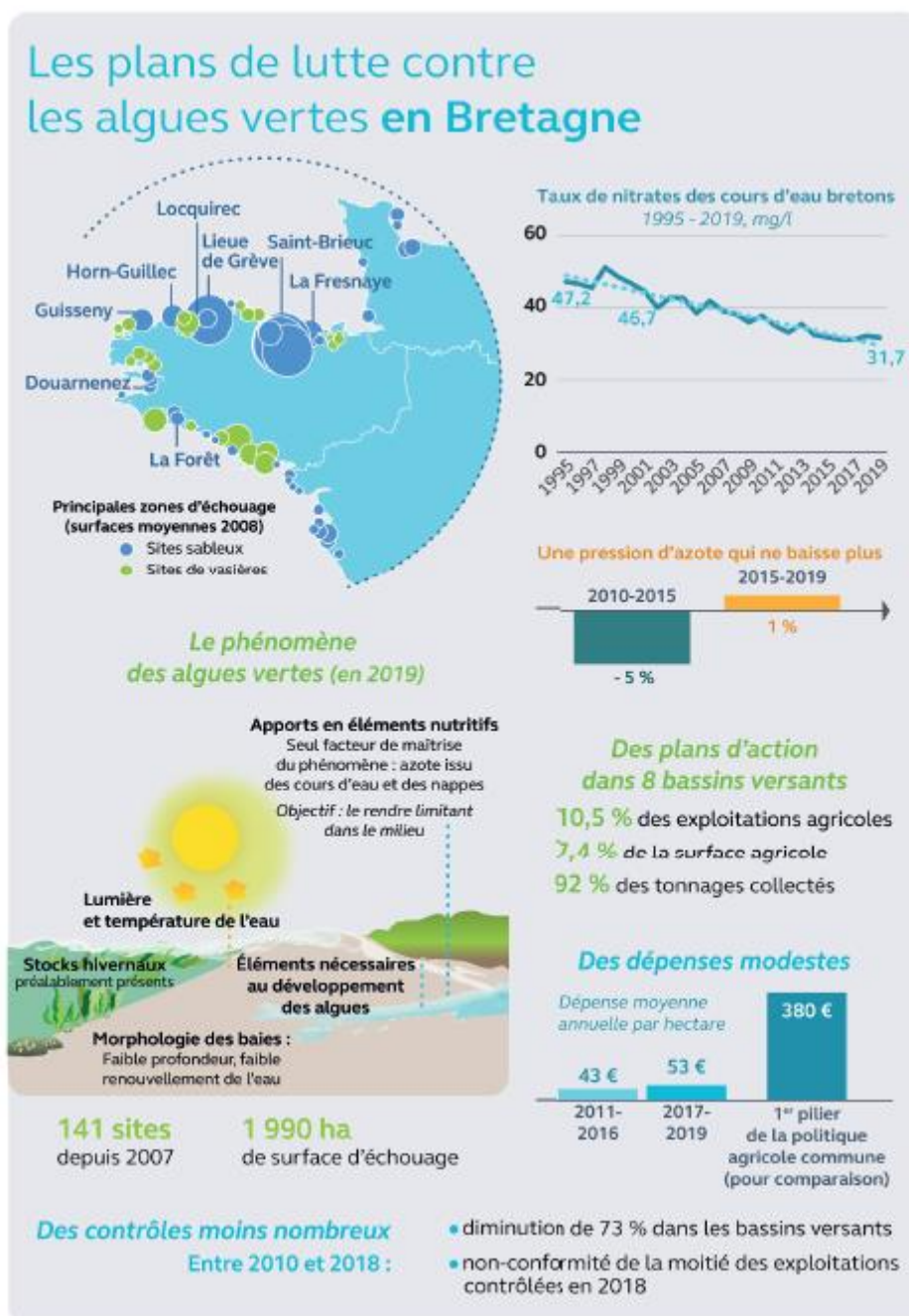
Les analyses issues de l'évaluation et les cahiers territoriaux permettent de déterminer des pistes d'évolution, qui sont autant de conditions de la réussite de la lutte contre la prolifération des algues vertes.

La Cour relève la nécessité de poursuivre les actions menées et de garantir un maximum de stabilité et de visibilité sur l'avenir aux élus locaux et aux techniciens des maîtres d'ouvrage des baies ainsi qu'aux exploitants eux-mêmes. Cette politique en faveur de faibles fuites de nitrates a besoin de temps, elle doit être conçue pour durer. Il importe donc d'éviter toute interruption des actions comme celle intervenue en 2016-2017 entre les deux Plav, démobilisatrice pour tous les acteurs et pour les exploitants agricoles au premier chef.

Mais il convient parallèlement de répondre aux préoccupations d'autres bassins versants bretons et d'autres régions également touchées par la prolifération des algues vertes.

Pour amplifier l'action engagée, cinq orientations doivent être rapidement mises en œuvre :

- étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes au-delà des huit baies bretonnes concernées par les plans de lutte en ayant recours aux outils de droit commun que sont les contrats territoriaux pour la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ;
- définir des objectifs évaluables et en suivre la réalisation à l'échelle des bassins versants ;
- dans le cadre de la prochaine programmation de la politique agricole commune, redéfinir les leviers incitatifs au changement des pratiques et des systèmes agricoles ;
- mobiliser les leviers du foncier agricole et des filières agroalimentaires ;
- adapter et faire respecter la réglementation.



Récapitulatif des recommandations

Orientation n°1 : étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes au-delà des huit baies bretonnes concernées par les plans de lutte

- (2022) Pour étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes à tous les sites d'échouages d'algues vertes, notamment sur vasières, intégrer dans les contrats territoriaux des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) un volet de lutte contre les fuites d'azote, assorti d'objectifs évaluables (*maîtres d'ouvrage des Sage, préfecture de région, préfets de département, agence de l'eau*).

Orientation n°2 : définir des objectifs évaluables et en suivre la réalisation à l'échelle des bassins versants

- (2022) Pour chaque bassin versant, fixer des objectifs de changements de pratiques agricoles à l'horizon 2027 qui soient évaluables, afin d'atteindre le bon état des masses d'eau côtières (*préfecture de région, maître d'ouvrage de chaque territoire*).
- Réaliser ou actualiser, dès que possible, les modélisations scientifiques afin de déterminer le seuil de concentration moyenne en nitrates des cours d'eau qui permettrait de diminuer de moitié les

échouages d'algues vertes dans les huit baies algues vertes et les principaux sites vaseux bretons (préfecture de région, agence de l'eau Loire-Bretagne, Creseb, Ceva, INRAE).

- (2022) Mettre en place un système d'information intégré et partagé sur les fuites d'azote et la fertilisation dans les bassins versants bretons, ainsi qu'un suivi financier consolidé des actions de lutte contre les algues vertes, et établir des bilans annuels publiés (ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de la transition écologique, préfecture de région, Région Bretagne).

Orientation n°3 : redéfinir les leviers incitatifs au changement des pratiques et des systèmes agricoles

- (2021) Dans le cadre de la prochaine programmation de la politique agricole commune, prévoir des mesures adaptées à la lutte contre les fuites d'azote, suffisamment incitatives et accessibles à tous les types d'orientations et de cultures agricoles, en s'appuyant sur le dispositif de paiements pour service environnementaux en cours d'expérimentation (ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de la transition écologique, préfecture de région, Région Bretagne).

Orientation n°4 : mobiliser les leviers du foncier agricole et des filières agroalimentaires

- (2022) Conditionner les aides accordées aux entreprises des filières agroalimentaires à des engagements sur la prévention des fuites d'azote (Région Bretagne, agence de l'eau Loire-Bretagne).
- (2022) Intégrer dans les outils de certification environnementale (dont la certification haute valeur environnementale de niveau 3), l'exigence de pratiques de fertilisation à très faibles fuites d'azote (ministère de l'agriculture et de l'alimentation).
- (2022-2023) Réviser le schéma directeur régional des exploitations agricoles pour favoriser l'attribution des parcelles, notamment en bassin versant algues vertes, aux exploitations présentant un projet à faibles fuites d'azote (ministère de l'agriculture et de l'alimentation, préfecture de région).

Orientation n°5 : adapter et faire respecter la réglementation

- (2022) Intégrer dans le septième programme d'actions régional de la directive nitrates des obligations renforcées (indicateurs de fuites d'azote, déclarations des plans d'épandage et contrôle d'ouvrages de stockage) (ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de la transition écologique, préfecture de région).
- (2022) En l'absence de résultats et sur des périmètres particulièrement sensibles, recourir en tant que de besoin à des zones sous contrainte environnementale territorialisées et fondées sur une logique agronomique (ministère de la transition écologique, préfets de département).
- (2021) Cibler les contrôles d'exploitations sur les bassins versants les plus contributeurs en azote et à cette fin, donner sans délai aux services chargés du contrôle un accès rapide, complet et gratuit à toutes les bases de données d'identification animale (ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, préfecture de région, préfets de département).

Consulter la [version intégrale](#) du rapport.

2. Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires – Une dimension majeure de la politique de la ville – Décembre 2020

La politique de la ville, sans que sa dénomination ne l'indique, a pour finalité, depuis plus de quatre décennies, de réduire les écarts entre les quartiers urbains défavorisés et les autres quartiers des mêmes agglomérations en améliorant les conditions de vie de leurs habitants. C'est une politique publique majeure puisque l'État lui consacre environ 10 Md€ chaque année, auxquels s'ajoutent les financements de la rénovation urbaine² et les dépenses difficilement mesurables que lui affectent les collectivités territoriales

² Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) aura mobilisé 12 Md€ de fonds publics de 2003 à 2012 dont 1,2 Md€ de crédits d'État (846 M€ versés à fin 2015) pour un investissement global de 46,1 Md€. Le nouveau PNRU (de 2016 à 2034) envisage de mobiliser 9 Md€ de fonds publics dont 1 Md€ de crédits d'État (75 M€ versés à fin 2020) pour un volume d'investissement proche de celui du PNRU.

concernées. Les 5,4 millions de personnes, qui résident dans les 1 514 quartiers désignés comme quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), situés dans 859 communes, en sont les bénéficiaires directs. Au moins huit lois depuis son origine ont précisé ses objectifs. Cette politique mobilise tant des moyens « de droit commun », c'est-à-dire s'inscrivant dans le cadre général des actions et services publics, que des dispositifs bénéficiant de financements spécifiques.

**Les moyens financiers mobilisés en 2019 -hors programmes
de rénovation urbaine et dépenses des collectivités territoriales**

<i>Dépenses budgétaires</i>	Dépenses fiscales	Dotations de solidarité urbaine	Dotations politiques de la ville	Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France	Fonds européens	Total
4,9 Md€	1,7 Md€	2,3 Md€	0,15 Md€	0,33 Md€	0,2 Md€	9,58 Md€

Source : DPT Ville, PLF 2019

Malgré les appels multiples et récurrents invitant à son évaluation globale, la Cour, après les différents travaux qu'elle a entrepris, fait le constat que **la politique de la ville**, qui suscite de très fortes attentes et mobilise des dépenses importantes, **ne peut pas être évaluée dans sa globalité**. Cette impossibilité résulte de la largeur de son champ d'intervention, de ses objectifs évolutifs, souvent peu chiffrés et non hiérarchisés, et, plus généralement, du caractère inaccessible, voire de l'absence, de données permettant de mesurer à partir de « cohortes statistiques » cohérentes si les objectifs visés ont été atteints dans la durée.

Aussi le présent rapport ne constitue-t-il pas cette évaluation globale mais une évaluation destinée à apprécier l'une des dimensions principales de cette politique, à savoir l'attractivité des QPV. Cette dernière dimension associe simultanément des objectifs (améliorer l'image des quartiers, attirer des habitants par choix, prévenir les phénomènes de relégation, etc.) et des résultats (implanter de nouvelles activités, permettre l'arrivée de ménages moins défavorisés, etc.). Elle permet d'apprécier si les diverses actions publiques contribuent à réduire les phénomènes d'évitement de ces quartiers et, plus globalement, s'ils en améliorent, ou non, l'image auprès de leurs habitants et de la population tout entière.

L'évaluation porte sur la **décennie 2008-2018** et sur les quartiers qui ont été considérés comme prioritaires sur la durée totale de cette période. Les quartiers qui sont entrés ou sortis de ce qu'on appelle la géographie prioritaire à la suite de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « loi Lamy ») n'ont donc pas été inclus. La Cour a concentré son travail **sur les trois thématiques du logement, de l'éducation et de l'activité économique**, sans négliger celle de la sécurité qui, de l'avis même des habitants des quartiers étudiés, affecte fréquemment toutes les autres. La Cour s'appuie sur l'examen de **données nationales**, lorsqu'elles existent, et sur l'étude approfondie de la **situation de huit quartiers prioritaires**³, situés dans quatre régions, choisis pour illustrer la diversité des réalités locales. Cinq d'entre eux ont fait l'objet d'opérations de rénovation urbaine dans le cadre du premier programme national (PNRU 2004-2020) tandis que les trois autres doivent bénéficier du nouveau programme (NPNRU 2014-2030).

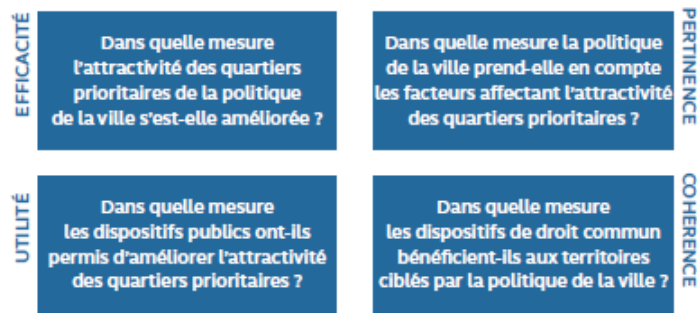
Région des Hauts-de-France :	- la Bourgogne à Tourcoing, - les Provinces Françaises à Maubeuge,
Région d'Île-de-France :	- Rosiers-Chantepie à Sarcelles, - Montceuleux - Pont Blanc à Sevran,
Région d'Auvergne-Rhône-Alpes :	- les Minguettes à Vénissieux/Saint-Fons, - Grand-Pont à Rive-de-Gier,
Région de Provence-Alpes-Côte d'Azur :	- Saint-Chamand à Avignon - L'Ariane à Nice.

Achevés en début d'année 2020, ces analyses de terrain ne prennent pas en compte les effets de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, ni ses conséquences économiques et sociales sur les quartiers étudiés.

³ Région des Hauts-de-France : La Bourgogne à Tourcoing et les Provinces Françaises à Maubeuge ; Île-de-France : Rosiers-Chantepie à Sarcelles et Montceuleux - Pont-Blanc à Sevran ; Auvergne-Rhône-Alpes : les Minguettes à Vénissieux/Saint-Fons et Grand-Pont à Rive-de-Gier ; Provence-Alpes-Côte d'Azur : Saint-Chamand à Avignon et L'Ariane à Nice. Voir l'étude de chacun de ces quartiers dans les cahiers territoriaux qui accompagnent le présent rapport.

Conformément à ses normes professionnelles en matière d'évaluation de politique publique, la Cour s'est attachée à répondre à **quatre questions évaluatives** :

Les quatre questions évaluatives :



Source : Cour des comptes

La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs affectant l'attractivité des QPV ?

La première question porte sur la pertinence des objectifs et des documents de programmation de la politique de la ville.

La notion d'attractivité, qui peut surprendre un lecteur non averti de ces sujets, s'est progressivement imposée parmi les objectifs-clés de la politique de la ville, et dans plusieurs documents-cadre, tels que les contrats de ville ou les programmes de rénovation urbaine. Cette question de l'attractivité irrigue à des degrés variables les projets et les dispositifs de réduction des écarts de situations personnelles et de meilleure intégration de ces quartiers dans leur environnement urbain.

Pour autant, la politique de la ville ne prend en compte que de manière partielle les multiples dimensions susceptibles de rendre un quartier attractif pour de nouveaux habitants comme pour ceux qui y résident déjà et souhaitent ou pourraient souhaiter y rester.

Si certains dispositifs visent à attirer de nouveaux habitants moins défavorisés afin de recréer une forme de mixité sociale, la politique de la ville ne traite qu'à la marge les représentations du quartier par ses habitants, qu'elles soient objectives ou subjectives, comme les effets persistants d'une image dégradée, les enjeux de sécurité au quotidien, le désir de mobilité, etc.

Il n'existe donc pas de programmes permettant de prendre pleinement en compte l'enjeu de l'attractivité. La persistance des effets de « réputation », l'absence de possibilités de choix réels de la plupart des habitants, la gestion des situations d'urgence limitent fortement la capacité des pouvoirs publics à répondre aux ambitions de la loi Lamy⁴ et à atteindre les objectifs affichés. Ces difficultés sont renforcées par les contraintes d'un périmètre territorial d'action, le quartier, inséré dans des dynamiques beaucoup plus larges à l'échelle d'une métropole, voire d'une région.

L'attractivité des QPV s'est-elle améliorée entre 2008 et 2018 ?

Cette deuxième question porte sur l'efficacité des actions engagées depuis dix ans, telle qu'elle peut être appréciée à travers les indicateurs disponibles.

En dix ans, l'attractivité résidentielle des quartiers prioritaires appréhendée de façon globale n'a pas réellement progressé. Même si l'on tient compte de la « dé-densification » portée par les opérations de rénovation urbaine, les flux annuels de population sortants des QPV sont plus élevés que les flux entrants et les nouveaux résidents présentent des profils sociaux, économiques et familiaux plus précaires que ceux qui quittent les quartiers⁵.

Certains QPV connaissent de surcroît des formes de repli, voire de retrait communautaire, nourries par un sentiment de relégation.

Dans les quartiers qui ont bénéficié du **programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, le cadre et les conditions de vie de leurs habitants se sont améliorés, parfois très sensiblement comme aux Minguettes, sans toutefois que l'image extérieure des quartiers ne se transforme, tant celle-ci demeure ternie par les problèmes de sécurité. La première attente des habitants à l'égard des pouvoirs publics, et singulièrement de l'État, est celle d'une action plus visible, plus constante et plus efficace en cette matière.

⁴ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « loi Lamy »).

⁵ Données Cour des comptes issues des fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli) de l'Insee pour les années 2016, 2017 et 2018.

L'image des **établissements scolaires** évolue en parallèle de celle de leur quartier et des caractéristiques socio-économiques des familles. Les élèves accueillis dans ces établissements, généralement dans les dispositifs d'éducation prioritaire, connaissent encore des résultats scolaires inférieurs à ceux de leur académie de rattachement, malgré une amélioration constatée en dix ans. Des équipes enseignantes impliquées, comme l'on en rencontre fréquemment dans ces quartiers, stables et avec des capacités d'innovation pédagogique sont essentielles pour préserver un climat scolaire serein, propice à l'apprentissage, et pour contenir hors des établissements les tensions ressenties au sein du quartier. Les dispositifs périscolaires et d'accompagnement éducatif, leviers d'ouverture et de mixité pour les jeunes comme pour les parents, répondent cependant mal aux besoins spécifiques des habitants pour des raisons à la fois culturelles et économiques, mais également du fait de la concurrence d'associations ne travaillant pas avec les services publics.

Enfin, un **phénomène de déprise économique et commerciale** ininterrompue a caractérisé la dernière décennie dans les quartiers. Peu aidés par les dispositifs de développement économique qui s'y révèlent inefficaces, ces quartiers ne parviennent pas à attirer de nouvelles activités alors que les activités illicites, par nature mal mesurées mais bien réelles pour les habitants, s'y développent. Les services de proximité, peu diversifiés, souvent situés en pied d'immeubles, s'étiolent et se délocalisent en périphérie. Cette dévitalisation économique s'explique par le faible pouvoir d'achat des habitants et par l'image dégradée de ces quartiers en matière d'insécurité, réelle ou perçue.

À ce constat général selon lequel les quartiers prioritaires ne sont pas devenus plus attractifs s'ajoute la dégradation de l'image qu'en ont ceux qui n'y résident pas. D'après une enquête de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), un Français sur deux (51 %) juge que la situation s'est plutôt dégradée au cours des dernières années, contre un seul sur dix (10 %) qui estime qu'elle s'est améliorée.

Les dispositifs publics ont-ils pesé sur l'évolution de l'attractivité des QPV entre 2008 et 2018 ?

La troisième question vise à apprécier l'utilité des dispositifs et des moyens publics déployés dans les quartiers.

La réponse ne peut être que nuancée, tant elle dépend de l'adéquation, réussie ou non selon les quartiers, entre les difficultés identifiées et les actions entreprises.

De ce point de vue, la politique de la ville relève encore trop d'une vision nationale prescriptive, assortie d'objectifs nombreux et imprécis. Elle peine à concilier la priorité donnée aux initiatives locales et la nécessité d'un pilotage reposant sur des données exactes et une évaluation objective de leurs résultats. Le partage des compétences entre les acteurs publics - État, métropoles ou communautés d'agglomération, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) -, est loin d'être clair, ces derniers, notamment, s'étant encore peu saisis des compétences élargies que leur attribue la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville.

L'attractivité des quartiers ayant bénéficié du PNRU (12 Md€, pour un investissement global de 46,1 Md€⁶) reste faible. L'amélioration du bâti et de l'organisation spatiale permise par la **rénovation urbaine** est incontestable. Toutefois, malgré la reconstitution - même partielle - d'une offre de logement très sociale, l'absence de stratégie et de moyens réels au service de la mixité sociale et l'insuffisance de l'accompagnement des habitants ont laissé persister des concentrations de pauvreté dans ces quartiers. La rénovation urbaine modifie peu leur image lorsque l'insécurité et l'économie souterraine perdurent. Enfin, les délais de mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine diluent les effets positifs de leur programmation.

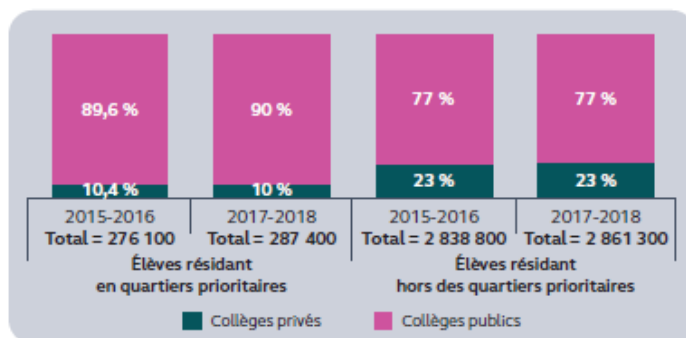
Alors qu'elle devrait en être le principal vecteur, la **politique d'attribution des logements sociaux** ne contribue pas davantage dans les faits à atteindre l'objectif de mixité. Les stratégies intercommunales ou métropolitaines d'attributions de logements se heurtent à de nombreuses difficultés (faible taux de rotation des résidents, poids des situations d'urgence, difficultés politiques à afficher certains critères comme la nationalité, incompatibilité des priorités entre collectivités membres de l'intercommunalité, etc.). Elles devraient donc être substantiellement renforcées, c'est-à-dire rendues plus explicites et plus constantes. Les nouveaux outils introduits par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite « loi égalité et citoyenneté ») participent de cette ambition, mais ils ne sont pas encore mis en œuvre à grande échelle.

En matière scolaire, les dispositifs spécifiques déployés dans le cadre de l'éducation prioritaire ou des contrats de ville s'efforcent, sans y parvenir, de maintenir le niveau scolaire général et de répondre aux besoins éducatifs spécifiques de familles souvent fragiles. À cet effet, les 80 nouvelles cités éducatives, encore en phase d'expérimentation, poursuivent l'objectif d'un accompagnement global des jeunes de moins de

⁶ Cour des comptes, L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU), rapport réalisé pour la Commission des finances du Sénat, avril 2020.

25 ans et d'une cohérence dans l'intervention conjointe de l'Éducation nationale, des autres services de l'État et de ceux des collectivités locales. Le dispositif est toutefois encore trop récent pour être évalué. La réputation ou l'image des établissements scolaires ne semble cependant pas être un élément déterminant dans la décision d'habiter un quartier, les familles n'ayant pas de réel choix, tant de leur logement que de leur établissement scolaire. Les phénomènes d'évitement (demandes de dérogation à la carte scolaire, inscription dans l'enseignement privé, scolarisation à domicile, etc.) sont peu nombreux en nombre et en proportion mais ils semblent augmenter.

Effectifs scolaires au collège en 2015-2016 et 2017-2018 selon le type d'établissement et le lieu de naissance (en %) :



Source : Rapport ONPV 2019 d'après les données du ministère de l'éducation nationale, Depp

Plus problématique, dans certains quartiers, se développe **une offre périscolaire associative**, voire des écoles hors contrats, d'inspiration religieuse ou communautaire, que les collectivités ou les services de l'État identifient comme peu en phase avec les principes du service public. La proximité de ces offres en « pied d'immeuble » avec des horaires adaptés à la vie des familles est un des paramètres de leur développement. Ce constat suggère que les dispositifs de droit commun (programmes de réussite éducative, plans « devoirs faits », etc.) ou les actions spécifiques financées par la politique de la ville ne répondent pas aux attentes des habitants ou ne parviennent pas toujours à s'imposer face à une offre concurrente.

L'articulation entre la politique de la ville et les autres interventions des services publics a-t-elle permis de renforcer l'attractivité des QPV ?

Cette dernière question est celle de la cohérence de l'action publique.

Alors que la loi du 21 février 2014 a réaffirmé la vocation subsidiaire de la politique de la ville en estimant que les difficultés des quartiers appellent prioritairement de mobiliser les politiques, actions et services public généralistes, l'articulation entre ce cadre général et les dispositifs spécifiques demeure peu convaincante.

Si les quartiers prioritaires paraissent fréquemment bien dotés en **équipements publics** (installations sportives, centres sociaux, structures culturelles, annexes de services communaux, etc.), malgré un certain manque de diversité, en matière sportive notamment, il existe un décalage entre cette réalité et la perception qu'en ont les habitants.

Le constat est différent en matière de services. Mal identifiés, peu quantifiés, difficiles à « objectiver », les moyens déployés au titre des **services publics dits « de droit commun »** par l'État comme par les autres collectivités publiques, en matière de sécurité, de propreté, d'aide à la petite enfance ou de transport, ne paraissent pas répondre aux besoins constatés, et les tentatives d'adaptation demeurent minoritaires et peu efficaces.

Par ailleurs, la capacité de ces dispositifs généraux à s'adapter aux spécificités des quartiers et de leurs habitants, sous la forme notamment d'un « droit commun renforcé », défini par le secrétariat général du comité interministériel des villes en 2009 comme le renforcement des moyens affectés localement, n'a guère progressé. L'absence de coïncidence des multiples zonages (zones de reconquête républicaine en matière de sécurité, zones franches urbaines en matière de développement économique, carte scolaire, carte de l'éducation prioritaire, etc.) contribue à rendre illisible cette action « renforcée ».

Les faibles progrès réalisés pour clarifier et articuler le principe de « subsidiarité », régulièrement réaffirmé, pose la question de la conduite de la politique de la ville et surtout de la réelle mise en synergie des compétences propres des différents acteurs.

Présentation des orientations et recommandations

Les investigations des juridictions financières ont mis en évidence plusieurs insuffisances et dysfonctionnements des dispositifs publics déployés dans le cadre de la politique de la ville, variables d'un quartier à l'autre.

Les orientations et recommandations formulées visent, à partir des quartiers étudiés et de la synthèse nationale réalisée, à **proposer un cadre d'action plus pertinent et plus efficace**. Elles portent sur la conception des actions de la politique de la ville, sur leur architecture, leurs objectifs, leur gouvernance et les moyens qui leur sont consacrés.

Rendre plus effective la décentralisation de la politique de la ville en permettant une différenciation accrue autour de « projets de quartiers ».

La réforme de la politique de la ville portée par la loi Lamy, en 2014, visait à renforcer la gouvernance partenariale, confiant aux EPCI un rôle de pilote en déclinant les objectifs locaux dans des contrats de ville. Son périmètre opérationnel est donc en réalité communal, intercommunal, voire métropolitain.

Six ans plus tard, les résultats sont pour le moins limités. Les objectifs nationaux et transversaux fixés par la loi ne favorisent ni l'expression de priorités et d'initiatives locales inspirées par les particularités des quartiers eux-mêmes, ni le suivi et l'évaluation des actions à l'échelle de ces derniers. L'absence de mise en cohérence des zonages de l'action publique en matière d'économie, d'éducation ou de sécurité nuit par ailleurs à une action concertée des échelons nationaux qui de fait se sont révélés incapables d'y parvenir.

La dégradation de certains quartiers, les phénomènes constatés de repli sur soi et le peu de succès des politiques conduites jusqu'à présent militent pour que les prochains contrats de ville 2023-2028 déclinent réellement la décentralisation inscrite dans les textes, l'État se concentrant sur la définition d'un cadre commun adaptable, en contrôlant sa mise en œuvre, ce qu'il ne fait guère.

La Cour propose de rendre plus effective cette décentralisation en permettant une différenciation locale autour de « projets de quartiers » inclus dans chaque contrat de ville et affichant leurs propres priorités, objectifs et indicateurs de suivi. La mise en œuvre et l'évaluation de ces contrats devraient être confiées à la collectivité signataire localement la plus pertinente.

Préciser le sens et la portée des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers et les arrimer à une stratégie pluriannuelle explicite en matière d'évolution du parc social, d'attribution des logements et d'affectation des locaux d'activité.

L'objectif consensuel, malgré ses ambiguïtés⁷, d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle des quartiers, réitéré dans son expression la plus générique⁸, n'est pas atteint.

Cet échec s'explique par l'absence d'attractivité « spontanée » des quartiers, le défaut d'alternative de logement pour les résidents et les faiblesses ou les incohérences des stratégies d'attribution des logements. S'y ajoute, dans plusieurs quartiers, la reconstitution d'une offre sociale peu modifiée malgré les interventions de rénovation urbaine. Dans les rares cas où la mixité – mesurée par le seul niveau de revenu – semble avoir légèrement progressé, ce sont des raisons exogènes à la politique de la ville qui l'expliquent.

Sauf à entretenir une forme d'échec permanent, l'objectif de mixité sociale doit donc être réexaminé, précisé quant à sa portée et, le cas échéant, doté de cibles réalistes et de moyens explicites dans le cadre de chaque projet de quartier. À défaut, c'est la pertinence même de moyens affectés à un objectif inatteignable qui posera question.

La mixité fonctionnelle n'a pas davantage progressé. À l'inverse, on observe une dévitalisation de l'offre économique et commerciale légale dans la plupart des quartiers, renforcée par une tendance à affecter les locaux devenus vacants ou les bas d'immeubles à des activités associatives ou parapubliques plutôt qu'à prendre le risque d'aider des commerces à s'y implanter.

Pour atteindre l'objectif d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers prioritaires, il importe nécessairement d'enrayer la tendance à la concentration de la pauvreté et des difficultés, et donc de freiner l'arrivée des personnes et des familles les plus précaires. Dans le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), issu de la loi du 21 février 2014, on relève des orientations en ce sens, mais elles ne semblent pas encore contrer la dynamique de concentration des catégories sociales les plus démunies, en contradiction avec les objectifs fixés par la loi.

La Cour propose de réexaminer ces objectifs de mixité sociale et recommande *a minima* d'en préciser le sens, la portée et la mesure. Cette stratégie clairement exposée dans les projets de quartiers et les contrats de ville

⁷ Si la mixité fonctionnelle peut être comprise comme la colocalisation d'activités diversifiées (logement, entreprises, services publics, etc.) sur un même territoire, il n'existe pas de définition officielle de la mixité sociale comme le relève l'universitaire Thomas Kirsbaum (*Mixité sociale dans l'habitat, revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris, La Documentation française/Halde, 2008).

⁸ La loi d'orientation pour la ville de 1991 évoquait déjà la recherche de « la coexistence des diverses catégories sociales » dans les quartiers mais l'objectif de mixité sociale n'est apparu qu'avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain de 2000 qui la cite à 12 reprises.

devrait être déclinée dans les conventions intercommunales d'attribution de logements et s'imposer aux bailleurs sociaux comme aux services de l'État lorsqu'ils envisagent l'implantation de structures d'hébergement temporaire.

Dans le cadre des projets de quartiers, mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants.

Si les opérations de rénovation urbaine ont amélioré l'état du bâti, l'organisation spatiale des quartiers et plus globalement le cadre de vie de leurs habitants, elles auraient pu être plus ambitieuses en matière de mixité fonctionnelle, avec notamment des commerces, mais c'est surtout le volet social au profit des habitants des quartiers qui est resté jusqu'à présent peu opérant. Il est regrettable que le renouvellement urbain n'ait pas été conçu d'emblée en relation avec les autres dispositifs d'accompagnement.

L'accompagnement des habitants, et notamment des plus jeunes, doit être une priorité pour l'ensemble des intervenants de la politique de la ville. Mais cette priorité peine à se traduire en propositions globales rencontrant l'adhésion des bénéficiaires. Les cités éducatives s'appuient sur ce constat mais sont encore trop récentes pour être évaluées. Toutefois, la Cour rappelle⁹ la nécessité d'adapter les pratiques pédagogiques aux besoins des élèves et de renforcer l'autonomie des établissements scolaires en éducation prioritaire. En matière périscolaire, des dispositifs *a priori* adaptés (cantine scolaire, cours de français, soutien scolaire, etc.) sont peu utilisés, faute d'information ou de motivation des bénéficiaires. Cette lacune fait courir le risque que cette offre publique soit remplacée par une offre associative communautaire dans plusieurs quartiers.

Enfin, l'investissement que nécessitent ces orientations doit s'appuyer sur une évaluation rigoureuse des dispositifs déployés dans les quartiers, alors que les carences sur ce plan sont générales. Comme cela existe déjà dans le cadre de certains programmes d'investissements exceptionnels ou financés par l'Union européenne, l'obligation de consacrer une certaine proportion des moyens affectés à l'évaluation de leurs effets devrait être une composante à part entière des contrats de ville et des projets de renouvellement urbain.

La Cour recommande de mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants des quartiers concernés, et notamment les plus jeunes, en renforçant les moyens dédiés à cet accompagnement. L'effectivité et l'efficacité de cet accompagnement nécessitent d'être évaluées avec les moyens nécessaires et à partir des données pertinentes aujourd'hui non mobilisées.

Renforcer l'articulation des actions financées par les crédits de la politique de la ville avec les politiques publiques générales pour répondre davantage aux besoins spécifiques des QPV et de leurs habitants.

La loi du 21 février 2014 a réaffirmé que les « politiques et services publics de droit commun » doivent être prioritairement mobilisés pour réduire les écarts de situation dont souffrent les quartiers prioritaires. Toutefois, cette mobilisation est peu mesurée et donc mal connue alors que tous les constats suggèrent qu'elle n'est pas à la hauteur des besoins. De surcroît les crédits spécifiques de la politique de la ville peuvent être utilisés pour pallier cette insuffisance, voire s'y substituer (par exemple en matière périscolaire).

L'impossibilité de quantifier – et donc de démontrer – le niveau de présence, de mobilisation des services publics et des financements afférents alimente un écart persistant entre la présence pourtant visible d'équipements publics et la perception qu'en ont les habitants. Cette absence de chiffrage alimente un débat peu constructif mais récurrent entre acteurs sur l'articulation du « droit commun » et du « droit spécifique ».

La Cour recommande d'améliorer l'ensemble des outils de connaissance des besoins spécifiques de ces quartiers et de leurs habitants, de s'assurer du juste calibrage des dispositifs de « droit commun » et de leur bonne articulation avec les crédits spécifiques de la politique de la ville. Elle propose de fournir aux acteurs nationaux comme locaux l'accès aux bases de données nécessaires permettant de quantifier les interventions publiques dans les quartiers au bénéfice de leurs habitants pour piloter et évaluer au plus près de ceux-ci les actions mises en œuvres grâce aux moyens publics mobilisés, y compris par et pour les bailleurs sociaux.

Récapitulatif des recommandations

Orientation n°1 : Rendre plus effective la décentralisation de la politique de la ville en permettant une différenciation accrues autour de « projets de quartiers »

1. Développer une approche différenciée de la politique de la ville, chaque quartier prioritaire faisant l'objet d'un « projet de quartier » inclus dans le contrat de ville et affichant ses propres priorités, objectifs et indicateurs de suivi. (*Ministère de la cohésion des territoires, ministère du logement, ANCT*)

⁹ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, rapport public thématique, 2018.

2. S'assurer que le contrat de ville est un document de gouvernance permettant de désigner pour chaque action ou ensemble d'actions la collectivité ou l'opérateur responsable de leur mise en œuvre et de leur évaluation. *(Ministère de la cohésion des territoires, ministère du logement, ANCT)*
3. Faciliter la constitution de blocs d'actions cohérents en autorisant les délégations conventionnelles de compétences et de moyens entre collectivités à l'échelle des quartiers. *(Ministère du logement, ministère de l'intérieur)*
4. Sous le contrôle et avec l'accord des services déconcentrés de l'État, autoriser les contrats de ville à ajuster les zonages utilisés en matière éducative, économique et de sécurité pour les faire coïncider au maximum avec la géographie prioritaire. *(Ministère du logement, ministère de l'intérieur, ANCT)*

Orientation 2 : Préciser le sens et la portée des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers et les arrimer à une stratégie pluriannuelle explicite en matière d'évolution du parc social, d'attribution des logements et d'affectation des locaux d'activité

5. Exposer dans les projets de quartiers et les contrats de ville la stratégie locale destinée à accroître la mixité sociale et fonctionnelle, afficher clairement des cibles quantitatives et qualitatives, et intégrer dans la convention intercommunale d'attribution de logements des cibles spécifiques à chaque quartier prioritaire opposables aux bailleurs. *(Ministère du logement, ANCT)*
6. Inscire dans chaque projet de quartier un volet relatif aux structures d'hébergement temporaire déjà présentes ou en projet et s'assurer que leur déploiement est cohérent avec les objectifs chiffrés de mixité sociale. *(Ministère des comptes publics, ministère du logement, ANCT)*

Orientation 3 : Dans le cadre des projets de quartiers, mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants

7. Renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement social, éducatif et économique des projets de renouvellement urbain en leur réservant une part plus substantielle. *(ANCT, ANRU)*
8. Intégrer comme axe structurant des futurs projets de quartiers et contrats de ville 2023-2028 la mise en place d'un parcours global d'accompagnement des jeunes de l'enfance à la fin de l'adolescence. *(ANCT, ministère de l'éducation)*
9. Dans la prochaine génération de contrats de ville et dans chaque projet de renouvellement urbain, affecter une proportion minimum des crédits à l'évaluation des dispositifs, à mi-parcours et au terme de leur déploiement. *(ANCT, ANRU)*

Orientation 4 : Renforcer l'articulation des actions financées par les crédits de la politique de ville avec les politiques publiques générales pour répondre davantage aux besoins spécifique des QPV et de leurs habitants.

10. Mettre à disposition des acteurs nationaux et locaux les bases de données de recensement, de suivi et de géolocalisation permettant de quantifier les interventions publiques dans les quartiers au bénéfice de leurs habitants. *(Ministère de l'intérieur, ANCT)*
11. Rassembler et mettre en cohérence les différents schémas et plans relatifs à la sécurité et à la lutte contre la délinquance dans le cadre des contrats de ville et des projets de quartiers. *(Ministère de l'intérieur, ANCT)*
12. S'assurer de l'adaptation des dispositifs de droit commun aux besoins locaux avant d'attribuer des moyens spécifiques. *(Ministère du logement, ANCT, Ancols)*
13. Contrôler la politique d'entretien et de grosses réparations du parc des bailleurs sociaux afin de s'assurer de la bonne utilisation des crédits spécifiques (renouvellement urbain, abatement de la taxe foncière, etc.), et lier l'attribution d'avantages financiers au respect des objectifs du contrat de quartier. *(Ministère du logement, ANCT, Ancols)*

Consulter la [version intégrale](#) du rapport.

3. Extraits de l'étude annuelle 2020 du Conseil d'État : Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – Septembre 2020

(Extraits, p. 50-52)

1.1.4. Des pratiques discontinues dans les collectivités territoriales

1.1.4.1. Le développement de l'évaluation dans les collectivités territoriales

L'évaluation s'est diffusée à l'échelle locale dans les années 1990 sous l'influence de la construction européenne, les régions devant rendre compte de leur utilisation des fonds européens. L'évaluation des fonds structurels européens devient obligatoire à partir de la programmation 1994-99. Elle est conduite suivant trois phases, *ex ante*, à mi-parcours et *ex post*. Si les régions décident librement de l'organisation de cette évaluation, elle est le plus souvent conduite par le secrétariat général pour les affaires régionales, également chargé de l'évaluation des contrats de plan¹⁰. Dans un mouvement concomitant, l'évaluation est devenue obligatoire dans le cadre des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales : contrats de plan État-région, contrats de ville et d'agglomération, contrats de pays, contrats conclus avec les parcs naturels régionaux. Les circulaires interministérielles du 9 décembre 1993 et du 25 août 2000 en ont défini les principes et l'organisation. Les régions ont ainsi développé une culture de l'audit et du contrôle de gestion qui a pu ensuite favoriser la pratique de l'évaluation. Certaines collectivités ont par ailleurs développé des outils d'analyse et d'évaluation de leur propre initiative, ce qui donne lieu à un paysage très diversifié. Selon le baromètre de la SFE, élaboré sur ce point avec l'appui du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), entre 2007 et 2017 les communes ont réalisé 171 évaluations, les intercommunalités 277, les départements 244 et les régions 384.

1.1.4.2. Des pratiques très diversifiées et discontinues

Dans nombre de collectivités, l'évaluation s'est développée à partir des dispositifs de contrôle de gestion et de pilotage, les compétences ainsi acquises permettant de commander des évaluations externes et de procéder à des évaluations mixtes. Ainsi, le département de la Meurthe-et-Moselle, qui a développé des capacités internes d'évaluation quantitative et de cadrage des prestataires d'évaluation (contrôleurs de gestion formés à l'évaluation), externalise les volets qualitatifs de l'évaluation, ce qui apporte à ces travaux davantage d'indépendance.

La démarche d'évaluation des politiques publiques de la région Nouvelle-Aquitaine

La région Nouvelle-Aquitaine a mis en place en 2017 une commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP), qui s'appuie sur un service dédié à l'évaluation des politiques publiques et sur un réseau de correspondants évaluation rattachés à chaque service et direction de l'administration régionale. La commission élabore un programme annuel d'évaluation à partir des propositions des services et des élus qui souhaitent travailler sur certains dispositifs, notamment sur les sujets transversaux. Cette programmation bénéficie d'un budget de 800 000 euros. La région a par ailleurs fait appel à des doctorants dans le cadre de conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) pour évaluer ses dispositifs d'aide aux entreprises¹¹.

La pratique de l'évaluation a également été développée par la région Bretagne, qui a constitué une direction des finances et de l'évaluation, chargée du suivi du budget de la région. L'ajout de la compétence évaluative à la direction des finances a permis d'améliorer les relations de cette direction avec d'autres.

La ville de Nantes, suivie par la Métropole, a créé des missions d'évaluation des politiques publiques directement rattachées à la direction générale, qui suivent une méthodologie précise et s'étendent sur une durée de six mois à un an. La conduite de ces missions repose sur un pôle d'une douzaine d'agents, dont six chargés de missions (deux strictement assignés à l'évaluation) et des référents qui composent une communauté de praticiens initiés aux bonnes techniques. Les missions, qui s'appuient sur la consultation des habitants, ont porté sur des sujets tels que l'attribution des logements dans le parc social, la politique de déplacements entre 2000 et 2010 et la fonction éducative et sociale de l'animation sportive municipale.

Les personnels territoriaux chargés de commanditer ou de réaliser des évaluations peuvent s'appuyer notamment sur les outils et les formations créés par l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE), qui réunit les professionnels territoriaux des finances publiques locales, de la gestion publique locale et de l'évaluation des politiques publiques.

Les collectivités recourent par ailleurs à l'évaluation *ex ante* de certains projets ou idées qui peuvent présenter des questions de coût et de faisabilité, comme l'ont fait notamment la région Ile-de-France et la

¹⁰ V. D. Lamarque, *Contrôle et évaluation de la gestion publique, enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruylant, 2016, p. 158-159.

¹¹ V. A. Achard, *theconversation.com*, Ce que le « big data » en analyse économique ne montrera jamais, décembre 2018.

Ville de Paris en ce qui concerne la gratuité des transports en commun. Cette évaluation a été pilotée par le Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Ile-de-France, qui a réuni des universitaires, des associations d'usagers des transports, des représentants des principales sociétés de transport, mais également les élus et des membres de l'administration.

Plusieurs facteurs peuvent rendre difficiles et discontinues les pratiques évaluatives des collectivités territoriales. Si les cycles électoraux ne sont pas toujours sans incidence sur le maintien ou la suppression des dispositifs d'évaluation, la réforme de la carte des régions (2014) semble en outre avoir conduit plusieurs d'entre elles à suspendre leur investissement dans l'évaluation pour se concentrer sur leur réorganisation. Certaines régions ont redirigé des moyens consacrés à l'évaluation des politiques publiques vers la gestion des effets des fusions.

L'évaluation locale peut par ailleurs se heurter à la faiblesse des moyens de production et de traitement des données, les caisses d'allocations familiales et les caisses d'assurance maladie ayant réduit au cours des dernières années les effectifs alloués aux statistiques.

La SFE observe néanmoins un mouvement de professionnalisation, notamment dans les grandes métropoles et dans les départements, où des fonctions d'évaluation sont créées, ainsi qu'un phénomène d'internalisation, les collectivités ayant de moins en moins recours au conseil externe. Selon son Baromètre 2018, les quatre principaux domaines d'évaluation dans les collectivités territoriales sont le développement économique (18% des références), le développement local et la politique de la ville (16%), la santé et la solidarité (16%) et le développement durable et les transports (12%).

1.1.4.3. La problématique spécifique à l'évaluation des politiques décentralisées

L'évaluation des politiques décentralisées, et souvent partagées, comme les politiques sociales mises en œuvre par les départements, les politiques de transport et de lutte contre la pollution, suppose soit une organisation qui dépasse celle d'une seule collectivité, afin de prendre en compte le parcours des personnes et de mesurer ainsi l'impact de la politique, soit que l'État associe les collectivités à l'évaluation. Ces politiques mettent en évidence la nécessité de développer des évaluations partenariales et de sensibiliser les associations d'élus à cette problématique. On peut également relever que les collectivités peuvent, en vertu des textes, faire appel à certains services d'inspection ou de contrôle (comme le conseil général de l'environnement et du développement durable), mais qu'elles ne le font pas.

Ainsi, en raison des responsabilités croisées, il est difficile pour une région d'évaluer seule et précisément l'impact de sa politique de développement économique. Sur les compétences partagées entre plusieurs niveaux de collectivités, l'évaluation nécessite de croiser des données qui relèvent de chaque échelon de collectivité. Les évaluations de politiques publiques partagées ne constituant pas une pratique courante, le croisement des données semble encore faire exception, même si l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) comporte deux observatoires, l'Observatoire des territoires et l'Observatoire national de la politique de la ville qui, en relation avec l'Insee, produisent de précieux indicateurs sur les politiques conduites par les collectivités territoriales.

(Extraits, p. 102-104)

2.1.3.2. Prendre en compte l'approche territoriale

Il est doublement important que les collectivités territoriales, du moins celles qui en ont les moyens, s'impliquent dans l'évaluation des politiques publiques. Ce processus constitue en premier lieu, pour elles, un outil de pilotage très utile pour la conduite des politiques publiques relevant de leurs compétences propres. En second lieu, **un nombre croissant de politiques publiques est partagé entre l'État et les différents niveaux d'administration décentralisée**, de sorte que l'évaluation, ex ante, in itinere ou ex post requiert des regards croisés.

Même si la fusion des régions intervenue à la suite de la réforme de 2015 a temporairement freiné les travaux d'évaluation conduits par ces collectivités, le paysage de l'évaluation territoriale est encourageant. Les régions, les grandes agglomérations et nombre de départements se sont dotés de capacités d'évaluation, soit en interne, soit en faisant appel à des prestataires extérieurs, soit encore en recourant à l'évaluation interne et à l'évaluation extérieure. Certaines collectivités ont élaboré des indicateurs qui leur permettent, notamment, d'établir des comparaisons entre elles.

Le Comité des finances locales joue un rôle central pour appuyer ce processus, par l'intermédiaire de sa formation spécialisée qu'est l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) issu de la loi NOTRe du 7 août 2015 et régi par l'article L.1211-4 du code général des collectivités territoriales. L'OFGL s'appuie sur un comité scientifique et technique (composé notamment de représentants de la Cour des comptes, de l'Insee, de directions d'administration centrale, de la Caisse des dépôts et consignations et de personnalités qualifiées). Il oriente prioritairement ses travaux sur la fiscalité, l'analyse des dépenses d'investissement et la modernisation des indicateurs. Il œuvre également à la **montée en puissance d'une plateforme de données financières et de gestion du secteur public local**, créée en février 2020 (data.ofgl.fr).

Ce portail numérique, construit avec l'appui d'universitaires et de l'Insee, donne accès aux données qui y sont versées pour en permettre le partage, l'analyse et la réutilisation dans un objectif d'amélioration des politiques publiques. Cette plateforme propose un outil statistique permettant de comparer les communes en fonction de plusieurs variables et caractéristiques. Elle constitue une innovation de grande importance pour les progrès futurs de l'évaluation des politiques publiques sur l'ensemble du territoire national.

Les besoins ne doivent pas être sous-estimés car **les politiques décentralisées, surtout lorsqu'elles sont partagées entre l'État et les collectivités territoriales ou entre plusieurs niveaux de collectivités, restent en retrait en matière d'évaluation**, ex ante comme ex post. Cela résulte, en premier lieu, d'insuffisances en matière de données : pour résumer, celles-ci sont souvent disponibles mais rarement traitées pour être utilisables et, jusqu'à la création récente de la plateforme data.ofgl.fr, elles ne faisaient pas l'objet de remontées automatiques au profit des organismes susceptibles de produire des statistiques. La montée en puissance des intercommunalités et, plus encore, l'instabilité de leurs périmètres et de leurs compétences, ne facilite pas non plus ce processus. Les insuffisances résultent, en second lieu, **des efforts encore trop modestes de coordination des évaluations entre l'État et les collectivités** et entre ces dernières lorsqu'elles se partagent des compétences.

Plusieurs acteurs de l'évaluation s'efforcent de pallier cette situation. C'est le cas, en particulier de la Cour des comptes qui anime, à cet effet, le réseau des chambres régionales des comptes dans le cadre d'enquêtes thématiques portant sur des évaluations de politiques publiques locales. Il lui arrive de le faire à la demande du Parlement comme en témoigne la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale qui l'a conduite à mener une enquête sur « l'accès aux services publics dans les territoires ruraux » publiée en mars 2019. Pour son évaluation de la politique de logement social, la Cour des comptes s'est associée aux chambres régionales des comptes de Nouvelle-Aquitaine, d'Auvergne-Rhône-Alpes, d'Île-de-France et des Pays de la Loire ; elle a réalisé une enquête en ligne auprès de l'ensemble des organismes HLM, une collecte de données à partir des bases statistiques nationales et des enquêtes de terrain dans six territoires¹². Les inspections générales ministérielles ou interministérielles s'efforcent, elles aussi de conduire des évaluations associant les collectivités territoriales concernées, mais ce processus nécessite du temps et des moyens dont elles ne disposent pas toujours.

L'évaluation des politiques publiques conduites **dans les départements et collectivités d'outre-mer** suppose également une coopération des différents acteurs intéressés. Les nombreuses missions réalisées chaque année par l'Inspection générale de l'administration (IGA) dans les territoires d'outre-mer illustre combien leur situation géographique et institutionnelle particulière nécessite une approche adaptée. L'IGA a ainsi analysé en 2019, dans le cadre d'une mission inter-inspections, les évolutions de l'organisation et des compétences de l'État et des collectivités à Mayotte. Elle a également évalué les moyens d'action de l'État pour enrayer le taux élevé de suicides observé dans des communautés amérindiennes de Guyane, principalement parmi les jeunes et les femmes, en mobilisant élus, fonctionnaires, représentants des différentes communautés, mais également anthropologues et médecins. Elle a ainsi été en mesure de recommander la construction d'un collège dans la zone concernée, ainsi que la mise en place de formations en ethno-psychologie pour les médecins locaux.

En amont des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, **la recherche d'évaluations ex ante elles aussi partagées mérite une attention particulière**. Les acteurs locaux d'une politique sont d'autant plus disposés à contribuer à son évaluation qu'ils ont été associés à la définition de ses objectifs et de ses indicateurs. Ce processus fonctionne partiellement en certaines matières, notamment dans le cadre des attributions du Comité des finances locales, mais la litanie des reproches adressés à l'État par les collectivités en matière de responsabilités et charges transférées atteste, pour le moins, que des progrès restent à faire. Les progrès de l'évaluation des politiques publiques en France passe aussi par le développement de nouvelles pratiques de collaboration en la matière.

La capacité à procéder à des évaluations reposant sur des données et des méthodologies éprouvées est d'autant plus importante que les insuffisances actuelles sont propices au développement de classements médiatiques aux fondements d'autant plus incertains (« la ville où il fait le meilleur vivre » par exemple) qu'ils reposent sur des critères difficilement quantifiables.

Proposition n° 7 - Renforcer l'évaluation des politiques décentralisées en améliorant la production et l'accessibilité des données locales et en développant les compétences d'appui à l'évaluation de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale. Développer la coopération de l'État et des collectivités territoriales pour promouvoir l'évaluation des politiques partagées.

Consulter la [version intégrale](#) de l'étude.

¹² Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Grenoble-Alpes métropole, département de la Haute-Vienne, Nantes Métropole, métropole Nice-Côte d'Azur, communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole.

4. Synthèse du rapport de l'Inspection générale de l'administration sur l'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales – Juin 2020

La mise en œuvre de beaucoup de politiques publiques associe aujourd'hui l'État et les collectivités territoriales selon des modalités de plus en plus imbriquées qui rendent difficile l'identification de compétences exclusives voire même de « blocs de compétences ». La multiplication des contrats de toute nature entre le niveau national et les échelons locaux caractérise cette complexification de l'action publique.

Or, ces politiques partenariales, pourtant au cœur de l'action publique, apparaissent encore comme le parent pauvre de l'évaluation. L'État, historiquement, mobilise des moyens significatifs pour évaluer ses politiques, de même que bon nombre de grandes collectivités territoriales se sont attachées, plus récemment, à structurer l'évaluation des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi. Mais si chaque acteur intervient dans son domaine de compétence propre, la pratique d'une évaluation partagée entre, d'une part, l'État et, d'autre part, les collectivités apparaît, en creux, comme un manque tant au niveau national que territorial. Nombre des interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent même que la situation s'est dégradée au cours des dernières années pour des raisons que les réorganisations récentes tant des conseils régionaux, que des services déconcentrés de l'État ne suffisent pas à expliquer.

Le développement de l'évaluation des politiques partagées renvoie à un triple enjeu :

- *un enjeu d'efficience* : l'évaluation des politiques initiées par l'État au niveau national et dont l'effectivité est liée à leur déclinaison territoriale a pour vocation première de s'assurer que les acteurs locaux sont en capacité d'accompagner des réformes dont la réussite dépend largement de leur mobilisation (par exemple, la semaine de 4,5 jours à l'école, le plan pauvreté, la lutte contre le chômage...).
- *un enjeu de gouvernance* : l'évaluation des politiques décentralisées sera d'autant plus légitime qu'elle ne résultera pas d'une initiative unilatérale de l'État mais associera étroitement les collectivités territoriales considérées comme acteur et pas seulement objet de la démarche, évolution incontournable dans un contexte marqué par une mise en œuvre de plus en plus différenciée de l'action publique sur les territoires. Construire ensemble les éléments qui permettront d'objectiver les données qui serviront de base à l'évaluation, c'est déjà créer les conditions d'un dialogue confiant entre l'État et les collectivités territoriales.
- *un enjeu démocratique* : évaluer ensemble une politique impliquant différents partenaires sur un territoire, c'est permettre aux citoyens qui ont du mal à identifier les responsabilités de chacun d'appréhender les effets de l'action publique locale de façon globale et concrète.

Le présent rapport est organisé autour de trois questions qui en structurent le contenu.

1) Quels sont les facteurs qui sont de nature à favoriser le développement des évaluations de politiques partagées ?

Un certain nombre d'obligations d'évaluation de politiques ou de dispositifs sont prévues par la loi soit ex ante (études d'impact des projets d'origine législative ou réglementaire), soit ex post (fonds européens, politique de la ville, expérimentations, bilan de certaines réformes...). La contrainte, si elle peut avoir des effets positifs comme l'acculturation aux logiques d'évaluation, n'est pas sans générer des ambiguïtés : le suivi de ces obligations est très inégal, les exercices menés peuvent apparaître formels et relever davantage de la justification des actions financées que d'une véritable démarche d'évaluation, les collectivités territoriales ne sont pas systématiquement associées à l'évaluation des dispositifs qui les concernent. S'il importe de créer les conditions d'une meilleure effectivité des obligations existantes, une multiplication de ces dernières ne constitue pas la meilleure façon de mieux structurer l'évaluation des politiques publiques.

En revanche, une approche plus partenariale est privilégiée. Elle repose sur la définition de programmes d'évaluation des politiques publiques dans des instances associant l'État et les collectivités territoriales au niveau national (dans le cadre de la conférence nationale des territoires) ou local (via les conférences territoriales de l'action publique) et l'intégration, dès leur négociation, de dispositifs d'évaluation dans les contrats les plus structurants, les conventions territoriales d'exercice des compétences et les expérimentations. Il ne s'agit, toutefois, pas seulement d'évaluer davantage, mais aussi de mieux évaluer.

2) Comment garantir le caractère partenarial de l'évaluation des politiques partagées ?

Mener des évaluations partagées implique de se doter d'outils communs pour observer le contexte et les résultats de l'action publique puis pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de la démarche.

Il importe, d'abord, de restaurer des systèmes d'observation territoriale et de construire « un bien commun statistique » entre l'État et les collectivités territoriales. À cet égard, le confortement de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale ainsi que la mise en place sur les territoires d'outils d'observation partagés constituent d'indispensables préalables. La création récente de l'ANCT et son organisation dans les territoires doit aussi pouvoir utilement y contribuer.

La formalisation d'éléments de méthode communs est également indispensable à la mise en place d'une évaluation partagée. Les évaluations dont les référentiels ne sont pas co-construits et sont imposés de l'extérieur sont subies plus que portées par les intéressés. Il s'agira d'élaborer des références et une méthodologie communes (définition du périmètre des politiques qui seront évaluées, critères retenus, identification des acteurs à associer, principes méthodologiques...) qui permettront de prendre en compte les enjeux et contraintes de chaque acteur.

Ce cadrage préalable ne peut résulter de la seule initiative de l'État. Il doit être élaboré conjointement avec l'ensemble des acteurs qui seront impliqués et fixer les principes qui vont garantir le caractère partagé de la démarche : recentrage sur les politiques publiques et les projets, approche quantitative et qualitative, définition concertée des périmètres pertinents, modalités d'association de l'État, des collectivités mais aussi le cas échéant des citoyens et des autres acteurs au suivi et à la mise en œuvre de chaque étape de l'évaluation. Pour évaluer plus et mieux, il importe, enfin, que les partenaires concernés aient à la fois la conviction que cette démarche est utile et disposent des moyens de la concrétiser.

3) Quelles sont les ressources disponibles tant au niveau national que territorial pour évaluer les politiques partagées ?

La mise en place d'un dispositif d'évaluation partagée implique que soient mieux identifiées et sollicitées les expertises disponibles tant au niveau national, que sur les territoires. Or, sur ce point on constate un décalage important entre, d'une part, le niveau national, où les ressources de l'État pour évaluer les politiques publiques sont significatives (avec notamment ses inspections générales) tandis que celles mobilisables par les associations représentant les collectivités sont limitées, et d'autre part le niveau territorial, où le paysage est plus émietté entre des grandes collectivités qui ont souvent développé des ressources dans ce domaine, des collectivités plus petites souvent moins sensibilisées à ces problématiques et ne disposant pas des moyens nécessaires et des services déconcentrés de l'État de moins en moins outillés sur ce sujet.

Consolider l'évaluation des politiques partagées implique d'abord de convaincre les parties prenantes de l'intérêt de cette démarche et d'imaginer des solutions innovantes pour associer les représentants des collectivités à toutes les étapes du processus. Au niveau national, les lettres de mission pourraient être cosignées par les ministres et présidents des associations concernées, des comités de pilotage conjoints seraient mis en place, et des équipes opérationnelles seraient constituées intégrant, au-delà des inspections générales, des agents des services « évaluation » des collectivités. Sur les territoires, une équipe projet en charge de l'évaluation pourrait être constituée au sein des services déconcentrés de l'État tandis que le conseil régional se verrait confier un rôle d'ensembliser en matière d'évaluation favorisant l'identification de l'ensemble des ressources disponibles sur le territoire (dans les autres collectivités mais aussi les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, les universités ou les prestataires privés) et leur mutualisation au bénéfice de l'ensemble du territoire régional.

Le recours aux chambres régionales des comptes pourrait être sollicité.

Enfin, il appartiendra aux acteurs de promouvoir une approche partagée de la professionnalisation de la fonction d'évaluation. Des progrès peuvent être réalisés dans le champ de la formation, initiale comme continue, en organisant par exemple des sessions communes entre cadres de l'État et des collectivités. Les réseaux professionnels représentent, en outre, un cadre qui favorise l'échange des pratiques et les réflexions sur l'organisation du métier. Ils devront être soutenus en ce sens.

Consulter la [version intégrale](#) du rapport.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Conseil national de l'information statistique : [Les données statistiques sur les collectivités territoriales](#), note établie à la demande de l'Autorité de la statistique publique, octobre 2019.