



EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : PROMOUVOIR UNE DYNAMIQUE REGIONALE AVEC UN CESER ACTEUR AU SEIN D'UN DISPOSITIF NOUVEAU



© vege/Fotolia

Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional

Assemblée Plénière du 27 octobre 2017

Le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) est l'Assemblée consultative, instituée par la loi du 05 juillet 1972, placée au côté du Conseil Régional, avec lequel il constitue la Région.

Composé de membres issus d'organisations socioprofessionnelles diverses représentant la société civile organisée et reconnus pour leurs compétences, leur sens de l'intérêt général et leur expérience, le CESER est un lieu d'écoute, d'échange, un laboratoire d'idées pour répondre aux besoins des citoyens.

Le dialogue instauré doit permettre d'aboutir à une vision partagée de l'intérêt régional, au-delà de tout clivage.

Les avis du CESER, rendus dans le cadre d'une saisine obligatoire de la Présidente de Région ou d'une autosaisine, constituent de véritables outils d'aide à la décision publique.

**Assemblée Plénière du CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée
27 octobre 2017**

**EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : PROMOUVOIR
UNE DYNAMIQUE REGIONALE AVEC UN CESER ACTEUR AU
SEIN D'UN DISPOSITIF NOUVEAU**

Avis adopté

Rapporteur : **Guillaume COURSIN**

**Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerran**

SOMMAIRE

EXTRAITS DU DISCOURS INTRODUCTIF DE MONSIEUR JEAN-LOUIS CHAUZY
PRÉSIDENT DU CESER OCCITANIE /PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

AVIS
EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : PROMOUVOIR UNE DYNAMIQUE
REGIONALE AVEC UN CESER ACTEUR AU SEIN D'UN DISPOSITIF NOUVEAU

EXPLICATIONS DE VOTE

REVUE DE PRESSE

EXTRAITS DU DISCOURS INTRODUCTIF DE MONSIEUR JEAN-LOUIS CHAUZY PRÉSIDENT DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

Madame la Présidente de la Commission Finances représentant la Présidente de Région,

Madame la Conseillère, Monsieur le Conseiller, Chers collègues,

Madame, Monsieur,

Nous approchons de la fin de cette mandature et nous sommes à la veille de la mise en place, début 2018, d'un nouveau CESER avec un nombre de conseillers réduit ; je dirai quelques mots sur le projet de règlement intérieur en cours de préparation.

Au vu des nombreux travaux réalisés par les différentes commissions du CESER, nous avons programmé une assemblée plénière par mois d'octobre à décembre, et celle de ce mois-ci se tiendra sur 2 jours, aujourd'hui et demain. En effet, nous avons 6 projets d'avis à l'ordre du jour de cette séance plénière des 26 et 27 octobre, apportant ainsi la preuve que nous avons su tenir nos engagements et gérer notre plan de travail malgré les difficultés.

Nous avons été saisis par la Présidente de Région, conformément à la loi, dans le cadre d'une saisine obligatoire, sur les Orientations budgétaires 2018 de la Région. Le projet d'avis préparé par la Commission Finances - Politiques contractuelles - je remercie son président Bruno LAFAGE et les conseillers de la Commission 11 et des autres commissions pour le travail accompli - sera présenté par le rapporteur Henri SALLANABE. J'adresse également mes remerciements à Claire FITA, Présidente de la Commission Finances du Conseil régional, et à Jean-Pierre PONCET-MONTANGE, Directeur des affaires financières, qui ont présenté ces Orientations budgétaires le 17 octobre dernier devant la commission 11 et les bureaux des onze autres commissions sectorielles.

Je salue par ailleurs le bon travail de la commission 11 sur le compte administratif 2016 réalisé dans le cadre du groupe de travail animé par Joël LAVAIL que je remercie, et la qualité du rapport sur les fonds européens 2014-2020 qui sera remis à tous les conseillers ainsi qu'à la nouvelle assemblée à des fins pédagogiques. Merci également à l'équipe administrative, Dominique-Marie FELIX et Noémie EYQUEM.

A l'ordre du jour de cette séance plénière, il y a également 5 autres projets d'avis élaborés dans le cadre d'autosaisines, sur des sujets que nous avons jugés déterminants pour le développement économique, social de la région Occitanie :

Cet après-midi, seront présentés les rapports suivants :

- *Favoriser l'accès à des bâtiments performants au plan énergétique en Occitanie - Commission Politiques environnementales et énergétiques – La rapporteure est Marie-Laure CAMBUS*
- *La territorialisation des politiques culturelles en Occitanie – Commission Culture – Jeunesse – Citoyenneté – Vie associative – Le rapporteur est Arnaud CARPIER*

Demain matin, nous poursuivrons, avec :

- *La contribution des pôles de compétitivité au renforcement de la dynamique de l'écosystème régional - Commission Transfert - Innovation – Valorisation de la Recherche - La rapporteure est Virginie GALLIGANI*
- *Comment favoriser l'égalité des chances d'accès à l'enseignement supérieur en Occitanie? - Commission Enseignement supérieur - Recherche – Le rapporteur est Bruno SIRE*
- *Evaluation des politiques publiques : promouvoir une dynamique régionale avec un CESER acteur au sein d'un dispositif nouveau – Commission Suivi et évaluation des politiques publiques – Le rapporteur est Guillaume COURSIN*

(...)

Autant de sujets, comme vous pouvez le constater, sur des points importants. Suite à la loi NOTRe qui a donné mission aux CESER pour l'évaluation et le suivi des politiques publiques, la commission du même nom s'est autosaisie de cette nouvelle mission, nouvelle opportunité d'agir pour l'intérêt général. Mais évaluation ne signifie pas sanction. Le défi ouvert est celui de notre capacité à trouver, ensemble, un espace d'intelligence partagée, de mieux comprendre et de mieux appréhender l'efficacité des politiques publiques.

Une baisse des dotations de l'Etat pour les régions en 2018

Les Orientations budgétaires 2018 de la Région s'inscrivent dans un contexte particulier pour les Régions de France. En effet, actuellement est en débat la loi de finances pour 2018, qui impactera fortement les budgets régionaux. Et le mécontentement des présidents de Régions s'est fait entendre lors du Congrès des Régions de France réuni à Orléans les 27 et 28 septembre.

Le Premier Ministre Edouard Philippe a annoncé la baisse des dotations de l'Etat aux Régions, notamment la non-reconduction du fonds de soutien au développement économique de 450 millions d'euros, prévue dès 2017 pour aider les Régions à faire face au transfert de compétences des Départements aux Régions à compter de 2018, notamment la compétence exclusive dans le domaine du développement économique.

Sous le précédent Gouvernement, il avait été conclu un accord débouchant sur une compensation de 600 millions d'euros, via le remplacement de la dotation générale de fonctionnement par une part de TVA reversée aux régions, leur permettant de retrouver une aisance fiscale, pouvant ainsi compter sur un produit en hausse régulière, et un fonds de 450 millions d'euros annuels, remis en cause aujourd'hui ; les Régions ont exprimé leur désaccord.

(...)

La réalisation des LGV en Occitanie suspendue aux conclusions des Assises de la Mobilité

Avec l'inauguration début juillet de deux nouvelles LGV, Paris-Rennes et Paris-Bordeaux, le Président de la République a fait savoir qu'il y aura un gel dans la réalisation de projets d'infrastructures nouveaux, dans l'attente de l'adoption de la future loi des mobilités prévue au 1^{er} semestre 2018 ; la réalisation des lignes LGV Bordeaux-Toulouse et Montpellier-Perpignan sont en cause, l'absence de financement étant invoquée. La priorité de la politique gouvernementale est de se recentrer vers les transports du quotidien.

Cette décision de l'Etat nous a surpris par la qualification de projets nouveaux alors qu'il s'agit de la mise en œuvre d'engagements précis du Conseil Interministériel d'aménagement et de développement du territoire depuis le 14 mai 1991, avec une Déclaration d'Utilité publique le 6 juin 2016 ; les retards pris par les collectivités du Sud-Ouest dans le montage financier ont hélas facilité cette décision de gel des projets.

A noter, seul le chantier du Grand Paris Express ne serait pas remis en cause (25 milliards d'€ pour les infrastructures et 10 milliards pour les aménagements – *ce dernier coût dépasse celui de la réalisation de la phase 2 du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest - GPSO, Bordeaux-Toulouse estimé à 9,5 milliards d'€*) ainsi que les projets Canal Seine-Nord et Lyon-Turin.

Ce gel dans la réalisation des LGV Bordeaux-Toulouse, Montpellier-Perpignan n'est pas acceptable. La région Occitanie compte plus de 5 millions d'habitants, il en va de son développement économique, de son attractivité. Le Sud-Ouest de la France, de l'Atlantique à la Méditerranée, c'est plus de 12 millions d'habitants, soit autant que l'Ile-de-France. Au moment où l'Espagne vient d'achever l'interconnexion des capitales régionales au TGV, nous demandons le respect des décisions de l'Etat ainsi que celui des calendriers fixés pour les projets suivants : Bordeaux-Toulouse, Montpellier-Perpignan et l'interconnexion avec l'Espagne.

Certes des réunions de travail ont été organisées au niveau régional ou avec la Ministre des Transports Elisabeth BORNE pour évoquer notamment les scénarios de modèle financier permettant de réaliser Bordeaux-Toulouse, par exemple en s'inspirant du modèle du Grand Paris avec notamment une taxe sur l'immobilier de bureaux et une écotaxe ; toutefois, aujourd'hui, il est impératif de se rassembler autour de cette réalisation pour qu'elle soit réellement effective en 2024, comme décidé. L'Occitanie n'a que trop attendu le TGV qui placera la Ville rose – *qui deviendra la 3^{ème} ville de France dans 5 ans devant Lyon* - à seulement 3 heures de Paris, et ouvrira, grâce à la ligne Montpellier-Perpignan, les portes de la plus grande région de France sur l'Espagne, le Portugal, et l'Europe.

Après la pétition lancée fin septembre par le Groupe la Dépêche pour la LGV en Occitanie, qui a déjà recueilli plus de 10 000 signatures, et pour laquelle je vous ai tous invités à déposer votre signature pour montrer l'engagement du CESER, des organisations qui le composent, le 4 octobre, à l'occasion des 25 ans de l'association Eurosud TEAM, avec la Présidente de Région, nous avons appelé à la mobilisation de tous les acteurs socio-économiques à Toulouse pour défendre la mobilité, l'intermodalité dans une région en plein développement démographique et économique, avec des Métropoles qui devraient être reliées entre-elles.

Ce colloque a rassemblé plus de 700 personnes : élus locaux, acteurs économiques, culturels et

sportifs, responsables d'associations d'usagers. La Présidente de Région et moi-même avons rappelé la grande injustice de cette remise en cause par l'Etat des projets de LGV en Occitanie.

Il faut savoir qu'il n'y a pas de croissance durable pour les territoires sans infrastructures de transport modernes. Opposer les trains du quotidien et les TGV n'a pas de sens car ce sont les deux composantes d'un système ferroviaire d'avenir dont on connaît les performances environnementales. L'Etat doit respecter ses engagements pris sur le GPSO.

Cette mobilisation, celle prévue le 29 novembre à Perpignan ainsi que la pétition lancée doivent aider à peser dans les conclusions des Assises de la Mobilité, en décembre.

La réalisation de ces chantiers engagés créerait des milliers d'emplois et permettrait l'insertion professionnelle de jeunes, l'acquisition de qualifications, et devrait avoir un impact en termes de réduction de chômage.

Autoroute Toulouse-Castres

Le CESER demande aussi le respect des engagements de l'Etat et des collectivités pour l'autoroute Toulouse-Castres avec la décision attendue du Conseil d'Etat en janvier 2018.

Autres enjeux pour notre région : l'Agriculture, l'Eau, La Montagne, l'Aménagement durable, équilibré du territoire...

Hormis les enjeux de la mobilité en France, le Gouvernement a également lancé les Etats Généraux de l'Alimentation (EGA) en juillet dernier, articulés autour de deux chantiers, le premier consacré à la création et à la répartition de la valeur (septembre), le second portant sur une alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous (octobre/novembre).

D'août à novembre, ce sont donc quatorze ateliers, dont un atelier transversal, qui sont prévus. Les échanges au sein de ces ateliers associeront l'ensemble des parties prenantes : producteurs, industries agroalimentaires, distributeurs, consommateurs, restauration collective, élus, partenaires sociaux, acteurs de l'économie sociale, solidaire et de la santé, organisations non gouvernementales, associations caritatives et d'aide alimentaire à l'international, banques, assurances ...

La DRAAF Occitanie, le Conseil régional et la Chambre régionale d'agriculture ont organisé en région, le 20 septembre à l'ENSAT d'Auzeville-Tolosane, un séminaire afin que la Région Occitanie contribue à la réflexion des Etats généraux de l'alimentation. Ce séminaire a proposé de centrer la réflexion sur la création et la répartition de la valeur, avec pour objectif de renforcer la structuration et les stratégies de filières sur la valorisation économique de la qualité, en tenant compte des atouts et des contraintes de l'Occitanie, de créer des coopérations favorables entre la production agricole, la transformation agroalimentaire et la distribution, pour mieux répondre aux besoins des consommateurs.

Le CESER était représenté.

Il est important de se mobiliser pour notre agriculture ; l'Occitanie est la 2^{ème} région agricole française derrière la Nouvelle-Aquitaine, la 1^{ère} région française pour les SIQO (signes d'identification de la qualité et de l'origine), une agriculture bio de plus en plus présente.

Le projet d'avis « Les conditions de la réussite d'une agriculture durable : Les propositions du CESER Occitanie » préparé actuellement par la commission Agriculture – Forêt – Bois du CESER, et à présenter en assemblée plénière le 23/11 prochain, entre pleinement dans la réflexion des EGA.

Le CESER a par ailleurs participé à d'autres événements déterminants tels que le Forum Occitanie 2040 le 2 octobre, lancement de la concertation en vue de définir le futur Schéma Régional d'Aménagement, de Développement durable, et d'Égalité des Territoires (SRADDET), la démarche régionale de prospection sur l'eau « H2O30, l'eau en partage », les Rencontres de concertation pour le futur Parlement de la Montagne (au mois de juillet) ainsi qu'à la 1^{ère} journée inter-massifs pour ce Parlement le 20 septembre.

J'apporte quelques précisions sur 2 de ces points :

Avec le SRADDET, il s'agit pour la Région de porter une ambition régionale qui ne saurait se résumer à un document de gestion des sols. Le but de la démarche est d'imaginer la manière de vivre ensemble en Occitanie dans les années à venir, de voir comment les déplacements, les logements ou encore l'environnement peuvent et vont évoluer.

Nous serons obligatoirement saisis par la Présidente de Région pour faire part de notre avis. La nouvelle Assemblée aura donc à présenter une contribution, probablement d'ici la fin du 1^{er} semestre 2018. Ce sera un travail partagé à réaliser entre les commissions et section concernées qui seront mises en place. Pour rappel, la nouveauté réside dans la portée prescriptive que génère ce schéma pour les collectivités et les groupements infrarégionaux.

Un Plan régional pour sécuriser la ressource en eau dans les territoires

Le CESER a également participé à la démarche de prospection sur l'eau. Nous avons fait part de nos propositions dans un cahier d'acteurs à paraître, rappelant ainsi dans une région en prise avec une démographie galopante (plus de 52 000 habitants par an), des épisodes de sécheresse récurrents depuis plus de 15 ans dans un contexte de réchauffement climatique, qu'il y a urgence de mettre en place un plan régional de sécurisation des ressources en eau dans les territoires. Nous avons des atouts en région pour y arriver, que constituent le Massif Central, le Massif des Pyrénées, les grands fleuves, les grands barrages. Il faut préparer l'avenir de l'Occitanie qui sera la 3^{ème} région française la plus peuplée en 2021, en réalisant le stockage de l'eau, en améliorant notre capacité à la retenir, en faisant évoluer les comportements individuels et économiques.

La Région Occitanie est donc engagée sur diverses politiques, les compétences des Régions s'étant accrues avec la loi NOTRe.

Les projets d'avis du CESER

Le CESER s'est saisi des thématiques de : l'accès à des bâtiments performants au plan énergétique, la territorialisation des politiques culturelles, la contribution des pôles de compétitivité au renforcement de la dynamique de l'écosystème régional, l'égalité des chances d'accès à l'enseignement supérieur, l'évaluation des politiques publiques et a formulé des propositions concrètes. Autant de sujets sur lesquels la Région travaille avec détermination.

(...)

Demain matin, nous achèverons cette séance plénière en abordant les projets d'avis sur les pôles de compétitivité, l'égalité des chances d'accès à l'enseignement supérieur, l'évaluation des politiques publiques.

(...)

Evaluation des politiques publiques : promouvoir une dynamique régionale avec un CESER acteur au sein d'un dispositif nouveau

Dernier thème que nous aborderons, l'évaluation des politiques publiques. La loi NOTRe du 7 août 2015 confère aux CESER une légitimité pour « contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales ».

La complexité des actions publiques, la multiplication des acteurs, les nouvelles compétences des Régions, les baisses des dotations de l'Etat amènent les élus à se questionner sur leurs choix politiques. Les électeurs et les citoyens sont aussi concernés et se pose la question de la pertinence des décisions prises et de l'efficacité de leur mise en œuvre. En matière d'évaluation des politiques publiques, de nombreux organismes interviennent. Le CESER a auditionné certains d'entre eux tels que la Chambre régionale des comptes...

Dans son projet d'avis, le CESER, en analysant les enjeux et les perspectives de l'évaluation des politiques publiques, a fait des préconisations, tout en étudiant le rôle du CESER, en lien étroit avec le Conseil régional, qui sont les suivantes : stabiliser l'organisation de l'évaluation des politiques publiques au Conseil régional (mettre en place une organisation stable et pérenne associant les différents acteurs dont le CESER, au travers d'un Comité Régional de l'Evaluation) ; mettre en place une charte de l'évaluation des politiques publiques au Conseil régional devant s'appliquer à l'ensemble des décideurs et acteurs des politiques régionales ; adhérer au réseau REVMED, réseau institutionnalisé des collectivités locales « méditerranéennes » qui s'engagent dans des démarches d'évaluation.

Il est demandé que la collaboration du CESER avec le Conseil régional dans l'évaluation des politiques publiques s'établisse de manière concrète, tout d'abord en étant membre du Comité Régional de l'Evaluation, en prévoyant la possibilité pour le CESER de saisir ce Comité pour proposer l'évaluation d'une à plusieurs politiques publiques, mais également que le CESER soit consulté sur des travaux d'évaluation en cours...

(...)

Je vous remercie !

**EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : PROMOUVOIR UNE
DYNAMIQUE REGIONALE AVEC UN CESER ACTEUR AU SEIN D'UN
DISPOSITIF NOUVEAU**

Avis adopté à l'unanimité

Suffrages exprimés : 193

Rapporteur : **Guillaume COURSIN**

**Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerranée**

Cet Avis a été élaboré sous l'autorité de la Commission « Suivi et évaluation des politiques publiques » du CESER, présidée par Michel GUIRAL. Elle adresse ses remerciements aux personnes qui ont bien voulu alimenter sa réflexion :

Monsieur **Bernard AUGE**,

Enseignant-Chercheur à l'Université de Montpellier spécialisé dans le contrôle de gestion, le pilotage et l'évaluation des politiques

Monsieur **Joseph BROUSSET**,

Directeur Général des Services de la Communauté de Communes Vallée de l'Hérault

Monsieur **Guy CAUQUIL**,

Président d'honneur de la Société Française de l'Evaluation

Monsieur **Guillaume CROS**,

Vice-Président en charge des affaires européennes, de la coopération au développement, de l'évaluation et de la prospective au Conseil Régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Madame **Carole DESMARAIS**,

Directrice de la Mission Etudes, Prospective et Evaluation au Conseil Régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Monsieur **Nasser MANSOURI-GUILANI**,

Rapporteur de l'avis du CESE « Promouvoir une culture de l'Evaluation des Politiques Publiques »

Monsieur **Gérald NARO**,

Enseignant-Chercheur à l'Université de Montpellier spécialisé dans le contrôle de gestion, le pilotage et l'évaluation des politiques

Monsieur **Stéphane NGUYEN**,

Directeur Adjoint aux Affaires Européennes au Conseil Régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Monsieur **André PEZZIARDI**,

Président de la Chambre Régional des Comptes

Monsieur **Michel RAFFIN**,

Chargé d'Etudes au CESER Auvergne-Rhône-Alpes

Monsieur **Philippe ROESCH**,

Directeur de projet de la réforme territoriale de l'Etat et adjoint au Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

Monsieur **Bruno ROUDIER**,

Directeur Général d'EDATER

Madame **Laure-Agnès SUITA**,

Directrice de la Mission Evaluation du Conseil Départemental du Gard

Monsieur **Alexandre VERNHET**,

Enseignant-Chercheur à l'Université de Montpellier spécialisé dans le contrôle de gestion, le pilotage et l'évaluation des politiques

Cet avis a été élaboré sous l'autorité de la Commission
« Suivi et Evaluation des Politiques Publiques »

Le Bureau

Président

Michel GUIRAL

Vice-Président

Serge ATIA

Secrétaire

Sylvie CHAMVOUX-MAITRE

Les membres

Marc ADIVEZE	Patric GREZE
Jean-François AGRAIN	Ondine JOUVE
Olivier BOULAT	Francis LAFON
Jérôme CAPDEVIELLE	Jacques LEPART
Gérard CASSAGNE	Jean LUMINET
Guillaume COURSIN	Bertrand MARSOL
Joachim DENDIEVEL	Jean-Jacques MINANA
Arnaud ETCHEVERRIA	Jean-Jacques PLANES
Pierre GACHES	Karine PELOSSE
Pierre GLAMEAU	Christian TERRANC
Pierre-Jean GRACIA	

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
I. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : DEFINITIONS, ENJEUX ET ACTEURS..	3
1. UN DIFFICILE EXERCICE DE DEFINITION	3
2. POURQUOI EVALUER ? LES FINALITES DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	5
3. QUELS SONT LES ENJEUX DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?.....	6
4. QUELS SONT LES TYPES D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?.....	7
4.1. L'évaluation ex-ante.....	7
4.2. L'évaluation in-itinere.....	10
4.3. L'évaluation ex-post.....	10
5. QUELS SONT LES ACTEURS DE L'EVALUATION ?.....	11
6. L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EST AU CARREFOUR DE PLUSIEURS NOTIONS QUI SE RAPPROCHENT	12
6.1. L'audit	12
6.2. Le contrôle.....	13
6.3. Le contrôle de gestion	13
II. DES METHODES, DES OUTILS, DES FACTEURS CLES DE SUCCES	15
1. QUELS SONT LES CRITERES D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?.....	15
2. LES GRANDES ETAPES DE L'EVALUATION.....	16
2.1. L'étape de la préparation de l'évaluation.....	16
2.2. L'étape de la réalisation effective et de l'analyse.....	19
2.3. L'étape de la validation, de l'utilisation des résultats et de la diffusion	19
3. QUELS SONT LES GRANDS PRINCIPES A RESPECTER DANS LA CONDUITE D'UNE DEMARCHE D'EVALUATION?	20
3.1. Pluralité.....	20
3.2. Distanciation	20
3.3. Compétence	20
3.4. Respect des personnes.....	20
3.5. Transparence	20
3.6. Opportunité	21
3.7. Responsabilité	21
4. POINTS DE VIGILANCE ET FACTEURS CLES DE SUCCES	21
4.1. Les Facteurs Clés de Succès (FCS) identifiés par les acteurs de l'évaluation	21
4.2. L'importance des indicateurs et du système d'informations.....	24
4.3. L'évaluation des politiques publiques doit associer au mieux l'ensemble des citoyens et des parties prenantes pour construire une évaluation partagée	26

4.4.	Le temps de l'évaluation n'est pas le temps politique	27
III.	QUELS ACTEURS INTERVIENNENT EN MATIERE D'EVALUATION EN FRANCE ET EN OCCITANIE ?	29
1.	DES INSTANCES PUBLIQUES AUX MISSIONS VARIEES.....	29
1.1.	Le rôle central de la Société Française de l'Evaluation	29
1.2.	La Cour des Comptes et la Chambre Régionale des Comptes.....	31
1.3.	Quid de l'Etat au niveau national et territorial ?.....	32
2.	L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU CONSEIL REGIONAL OCCITANIE / PYRENEES-MEDITERRANEE	36
2.1.	Une organisation générale en cours de construction.....	36
2.2.	Un dispositif lié aux Programmes Opérationnels européens très structuré.....	40
3.	QUELLES SONT LES COLLECTIVITES AYANT SU METTRE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS D'EPP PERFORMANTS ?	43
3.1.	L'ex-Conseil Régional Rhône-Alpes	43
3.2.	Le Conseil Départemental du Gard	46
3.3.	L'évaluation et la construction d'un projet de territoire : l'exemple de la Communauté de Communes Vallée de l'Hérault.....	48
4.	EVALUATION ET MISE EN ŒUVRE D'UN DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE DIALOGUE DE GESTION : L'EXEMPLE DU TABLEAU DE BORD PROSPECTIF (BALANCED SCORECARD) A L'UNIVERSITE DE MONTPELLIER.....	51
5.	QUELLE PLACE POUR LE CESER ?	55
IV.	LES PRECONISATIONS DU CESER.....	59
1.	QUEL DISPOSITIF IDEAL EN MATIERE D'EPP AU CONSEIL REGIONAL ?	59
2.	LE ROLE DU CESER.....	62
3.	AU-DELA DE L'ORGANISATION ET DU ROLE DU CESER, QUELLES AUTRES PRECONISATIONS DU CONSEIL REGIONAL ?	64
3.1.	Mise en place d'une charte de l'Evaluation des Politiques Publiques.....	64
3.2.	Adhésion au réseau REVMED.....	64
3.3.	Mettre en œuvre des évaluations participatives (s'appuyer sur le règlement intérieur et le rôle du Bureau de l'Assemblée).....	64
3.4.	Au-delà de l'évaluation, un Conseil Régional qui s'engage sur la voie d'une méthode « standardisée » pour l'élaboration et le pilotage des politiques publiques.....	65
3.5.	Construction d'un « référentiel d'indicateurs » alimenté par un Système d'Informations intégré.....	66
	CONCLUSION.....	67
	Glossaire	69

INTRODUCTION

L'évaluation des politiques publiques devrait être au cœur de la vie des collectivités territoriales. En effet, la complexité des actions publiques, la multiplication des acteurs, les nouvelles compétences liées aux récentes réformes de la décentralisation ainsi que les contraintes budgétaires liées notamment aux baisses de dotations amènent de plus en plus d'élus à se questionner sur leurs choix politiques. Pour autant, cela ne concerne pas seulement les élus. Les électeurs et plus largement les citoyens se posent la question de la pertinence des décisions prises et de la qualité de leur mise en œuvre.

L'évaluation est au cœur de la problématique d'amélioration de l'efficacité et de la pertinence du secteur public au regard des besoins des citoyens¹. Mesurer et améliorer la performance publique constituent des priorités affichées par les collectivités territoriales depuis plusieurs années. Les exigences croissantes portant sur la quantité et la qualité des services publics sont doublées d'une exigence grandissante de la part des citoyens et contribuables de « rendre compte » de l'action des collectivités.

La notion de performance correspond à l'atteinte de résultats au regard d'objectifs fixés et, plus généralement, à la notion de « création de valeur ». Entendue dans le secteur privé comme une hausse du profit, la création de valeur dans le secteur public est liée à l'optimisation des services rendus aux citoyens. En effet, contrairement aux objectifs fixés dans le privé, la finalité principale recherchée dans le secteur public est la satisfaction de l'intérêt général et la responsabilité d'un service public face à un exécutif et aux citoyens.

Confrontées à un environnement évolutif, devant répondre aux exigences des citoyens (notamment sur leur participation à la vie publique) et contraintes par des ressources budgétaires de plus en plus incertaines, les collectivités territoriales doivent faire face à la nécessité de procéder à des choix en matière de politiques publiques tout en apportant des garanties aux citoyens sur la bonne utilisation et gestion des deniers publics. Face à cette situation, la logique d'évaluation des politiques publiques régionales devient impérative.

L'évaluation se trouve à la croisée de plusieurs rationalités qui interagissent entre elles : économique, sociale, environnementale et démocratique, politique et sociétale. Elle nécessite de produire des éléments de connaissance dans cinq domaines : les objectifs, les moyens, les résultats, les effets et le contexte.

Dans le cadre de la nouvelle Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, de nombreuses politiques publiques nécessitent une « remise à plat » et l'évaluation jouera un rôle majeur pour éclairer les choix de l'exécutif régional eu égard aux ambitions affichées. S'il existe aujourd'hui de nombreux schémas, contrats ou programmes régionaux (tels que le SRCAE², SRADDET³, CPER⁴, Programmes

¹ Source : CREDOC, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? », cahier de recherche n°299, décembre 2012

² SRCAE : Schéma Régional du Climat de l'Air et de l'Energie

³ SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

⁴ CPER : Contrat de Plan Etat-Région

Opérationnels européens...) qui doivent prendre en compte une dimension d'évaluation, l'organisation « globale » ou « structure » de l'évaluation des politiques publiques régionales n'est pas encore clairement identifiée.

De nombreux organismes publics ont un rôle majeur dans le domaine de l'évaluation et le CESER en fait partie. En effet, l'article 32 de la Loi NOTRe du 7 août 2015 précise le rôle du CESER en ajoutant "ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales" à l'article L. 4134-1 du Code Général des Collectivités Territoriales qui définit les missions de l'assemblée consultative régionale. Ainsi, tout comme le CESE en 2010, les CESER sont désormais légitimes pour contribuer à l'évaluation et au suivi des politiques publiques régionales.

Partant de ces constats, le CESER a souhaité se pencher plus en détails sur cette thématique au travers d'une étude qui vise à explorer les enjeux et perspectives de l'évaluation des politiques publiques dans une optique de promotion d'une culture de l'évaluation à chaque niveau de décision tout en approfondissant le rôle que peut jouer le CESER dans cette configuration en lien étroit avec le Conseil Régional.

Dans ce cadre, la Commission « Suivi et Evaluation des Politiques Publiques » a souhaité réaliser un avis intitulé : « *Evaluation des politiques publiques : promouvoir une dynamique régionale avec un CESER acteur au sein d'un dispositif nouveau* ».

La problématique générale de l'étude est la suivante : comment créer une dynamique régionale de l'évaluation des politiques publiques ?

De cette question centrale découlent d'autres questions complémentaires :

- ⇒ Pourquoi et comment améliorer la diffusion d'une culture régionale de l'évaluation des politiques publiques ?
- ⇒ Quelle serait l'organisation idéale au niveau régional de l'évaluation des politiques publiques ? Quel(s) dispositif(s) ? Quelle(s) instance(s) ?
- ⇒ Quel rôle le CESER peut-il être amené à jouer dans cette configuration nouvelle ?

Au travers de cette étude, la Commission « Suivi et évaluation des politiques publiques » a cherché à :

- ⇒ approfondir le contexte général de l'évaluation des politiques publiques (définitions, historiques, usages et méthodes au niveau national, régional et local),
- ⇒ analyser les exemples d'évaluation au niveau local et d'autres régions ou collectivités territoriales,
- ⇒ mettre en avant les apports, les limites et les facteurs clés de succès d'une évaluation réussie pour promouvoir une « dynamique de l'évaluation » partagée à tous les niveaux,
- ⇒ dégager les pistes d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques régional intégré en associant au mieux les différents acteurs,
- ⇒ étudier le rôle actuel et futur du CESER dans cette configuration.

I. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : DEFINITIONS, ENJEUX ET ACTEURS

1. UN DIFFICILE EXERCICE DE DEFINITION

La multiplicité des définitions qu'il est possible d'associer au terme « évaluation des politiques publiques » constitue un premier élément d'analyse des difficultés à faire émerger, en France, un consensus sur la portée, les dimensions et les enjeux que recouvrent cette notion. En effet, si les mots « évaluer » et « évaluation » sont employés quotidiennement par chacun d'entre nous, leur définition n'est pas forcément évidente. La définition officielle inscrite dans le dictionnaire renvoie à la notion d'appréciation, d'estime, de jugement.

Contrairement aux pays anglo-saxons, la culture de l'évaluation des politiques publiques en France demeure plus confidentielle et soumise à de multiples interprétations.

Dans son Avis publié en septembre 2015⁵, le CESE explique que l'approche anglo-saxonne est « issue de l'expansion de l'influence de la théorie économique néolibérale autour des années 1970-1980 aux Etats-Unis d'Amérique et au Royaume-Uni, du développement de ce qui est souvent appelé « Reaganisme » ou « Thatcherisme ». L'idée sous-jacente [...] se traduit ainsi : les affaires publiques doivent être conduites de la même manière qu'une entreprise ; les techniques entrepreneuriales doivent être employées pour améliorer et renforcer la performance des services ».

Sans négliger l'importance du bon usage des deniers publics, l'approche « française », privilégiant la recherche de l'intérêt général et la satisfaction du besoin, s'intéresse aussi à d'autres dimensions de l'action publique en « permettant de porter un regard critique sur les effets (directs et indirects, y compris les effets imprévus) des actions conduites et des investissements réalisés, puis de s'appuyer sur ces résultats pour poursuivre, rectifier, corriger ces politiques ou s'engager vers d'autres perspectives. Elle constitue aussi une clé d'entrée dans l'élaboration des projets d'avenir, la recherche de leur financement et la détermination des moyens pour leur réalisation ».

Depuis les années 80, plusieurs définitions se sont succédées pour caractériser le terme polysémique et protéiforme de l'évaluation des politiques publiques.

- « *Evaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer les effets propres d'une action publique.* » (Rapport Deleau, Plan 1985)
- « *Evaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur.* » (Patrick Viveret, 1989)

Le début des années 90 concrétise le concept au travers d'une définition réglementaire, plus tard complétée dans un décret relatif à l'évaluation des politiques publiques qui introduit la notion d'efficience.

- « *Evaluer une politique, c'est rechercher si des moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.* » (Décret du 22 janvier 1990)

⁵ CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Avis, septembre 2015.

- *« L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et moyens mis en œuvre. » (Décret du 18 novembre 1998)*

Enfin, une circulaire du Premier Ministre complète ces définitions en ajoutant la notion de jugement partagé de l'évaluation.

- *« L'évaluation doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique. » (Circulaire du Premier Ministre, JO 12/02/1999)*

La Société Française de l'Evaluation (SFE) consacre dans sa charte de 2006 une définition complète qui embrasse l'ensemble des dimensions de l'évaluation :

- *« L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts. L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique. »*

Enfin, parmi les auditions réalisées par la Commission pour la rédaction de cet avis, le Conseil Départemental du Gard⁶ propose une définition à la fois synthétique et précise :

- *« Evaluer une politique publique vise à comprendre l'ensemble des maillons de la chaîne d'une politique publique, de la définition des objectifs jusqu'aux impacts finaux, afin d'en apprécier, d'un point de vue externe, son efficacité, son efficience, son utilité, sa cohérence et sa pertinence. C'est porter un jugement argumenté sur les valeurs escomptées de cette dernière.»*

⁶ Source : audition du Conseil Départemental du Gard, Octobre 2016

Mais au fait, c'est quoi une politique publique ?

Le terme « d'action publique » désigne l'ensemble des activités menées par les autorités investies de puissances publiques. Cela regroupe les actions menées par les collectivités locales, associations, syndicats, entreprises et désigne une grande diversité d'actes ou de décisions prises par ces autorités (lois, actes administratifs, prestations, etc.).

Selon le Dictionnaire des politiques publiques⁷, une politique publique est « *un phénomène social et politique spécifique, empiriquement fondé et analytiquement construit* ». La définition de Jean-Claude Thoenig⁸ apparaît plus opérationnelle : « *une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* ».

Une politique publique peut donc être apparentée à un ensemble de mesures qui nécessite des ressources (humaines, matérielles, financières) en définissant des buts à atteindre dans plusieurs domaines (emploi, éducation, logement...) et engageant un ensemble d'acteurs (décideurs politiques, bénéficiaires, agents exécutants) dans l'optique de répondre aux attentes des citoyens. Les lois de décentralisation (1982, 2003, 2014, 2015) transfèrent aux collectivités locales l'exercice de plusieurs compétences au travers de politiques publiques territoriales.

2. POURQUOI EVALUER ? LES FINALITES DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La multiplicité et la complexité des définitions reflètent la pluralité des objectifs poursuivis par l'évaluation des politiques publiques. Il ne s'agit pas d'une démarche neutre dans le sens où elle s'avère résolument politique et nécessitant du courage pour remettre en cause des modes de fonctionnement qui peuvent parfois minorer l'importance de l'évaluation. Il s'agit donc d'une démarche :

- Qui s'intéresse à l'utilité sociale = capacité de la politique à répondre aux besoins sociaux ;
- Qui questionne la politique et ses effets sociaux = l'imputabilité à la politique publique ;
- Dont les résultats concernent le politique avec des préconisations, des scénarios et des débats.

Elle permet à la fois d'éclairer les décisions, de comprendre la chaîne des causes et de rendre compte au citoyen, à l'utilisateur, au bénéficiaire ou au contribuable de l'action engagée par la collectivité territoriale, sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats obtenus. Elle permet ainsi d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

C'est un outil de production de connaissances, d'analyses et de recommandations : elle permet de rationaliser la prise de décision.

⁷ Source : les presses de SciencesPo, « Dictionnaire des politiques publiques », 3ème édition, sous la direction de L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, 2010.

⁸ Source : « L'analyse des politiques publiques » dans le « Traité de science politique » sous la direction de J. Leca et M. Grawitz, 1985.

En somme, il est possible d'identifier trois principales finalités à l'évaluation d'une politique publique avec une valeur ajoutée qui réside dans la combinaison de ces ambitions :

Apprécier la valeur de l'action publique (**finalité normative**) :

- Valeurs éthiques, politiques : projet de société, égalité, équité ;
- Valeur sociétale : utilité sociale, amélioration des conditions d'existence ;
- Valeur budgétaire : rapport coût/efficacité ;
- Satisfaction des attentes, des intérêts des citoyens.

Mesurer, améliorer et faire évoluer (**finalité instrumentale**) :

- Résultats atteints en comparaison des résultats attendus (efficacité) ;
- Performance gestionnaire (réalisation du budget, mobilisation des moyens) ;
- Qualité : conformité à la norme, à des objectifs, aux écarts à réduire) ;
- Faire évoluer les pratiques et dispositifs.

Apporter des connaissances nouvelles et mieux comprendre les mécanismes d'intervention (**finalité cognitive**) :

- Pourquoi et comment la politique fonctionne ?
- Comment peut-elle être améliorée ?

3. QUELS SONT LES ENJEUX DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Les enjeux d'une évaluation, souvent multiples, doivent être explicités et priorisés au démarrage du processus. On distingue trois catégories d'enjeux :

- **Enjeu démocratique** :

- Mobiliser les habitants par une mise en débat public et permettre une participation citoyenne dans l'action publique et son évaluation ;
- Rendre compte de l'action conduite au citoyen (action qui va engager la collectivité – engager le citoyen dès le départ signifie alors que l'action politique tient compte de la réalité du terrain) ;
- Communiquer sur les résultats.

- **Enjeu stratégique** :

- Améliorer la connaissance des besoins et des attentes ;
- Adapter, réorienter, redéfinir la politique (influencer le politique) ;
- Valider un plan d'action ;
- Partager un diagnostic et des orientations avec les partenaires.

- **Enjeu managérial :**

- Clarifier les objectifs, les résultats à atteindre ;
- S'accorder avec les opérateurs sur un diagnostic et des préconisations partagées ;
- Conduire le changement avec les agents impliqués dans la mise en œuvre de la politique.

4. QUELS SONT LES TYPES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Dans l'idéal, une évaluation doit se construire en 3 temps :

- Avant la mise en œuvre d'une politique ou d'un dispositif : évaluation « *ex-ante* ».
- Pendant l'action : évaluation « *in-itinere* ».
- A la fin : évaluation « *ex-post* ».

4.1. L'évaluation ex-ante

Elle a pour objectif de guider les choix politiques. Elle se pratique en amont au niveau des instances décisionnelles qui souhaitent mettre en œuvre un programme nouveau. Si elle peut être assimilée à une étude de faisabilité ou d'impact au travers de l'examen du diagnostic de départ, de la stratégie et des priorités retenues, les auditions menées ont démontré qu'il s'agissait de la phase la plus importante dans l'élaboration d'une évaluation réussie.

En effet, en permettant de vérifier l'adéquation des objectifs par rapport aux besoins, enjeux ou problèmes à résoudre, elle constitue le ciment de la construction de dispositifs, programmes ou politiques publiques locales. Elle constitue un support essentiel pour le pilotage et les évaluations ultérieures.

Une évaluation ex-ante recouvre :

- un diagnostic sur une situation ou une évolution jugée critique, appelant une intervention publique,
- une analyse de la stratégie d'intervention, permettant d'anticiper le mécanisme procédural, les moyens financiers et humains ainsi que le calendrier. Une telle démarche peut déborder utilement sur le choix concerté de critères d'évaluation des effets de la politique concernée, et d'indicateurs de mesure adaptés.

L'évaluation ex-ante a pour objectif d'apprécier « *a priori* » les effets d'un dispositif ou d'une politique publique. Elle permet de formuler un diagnostic de départ, prévoir l'adéquation aux besoins, définir les référentiels des indicateurs et outils de mesure qui permettront d'apprécier le degré de réalisation des objectifs.

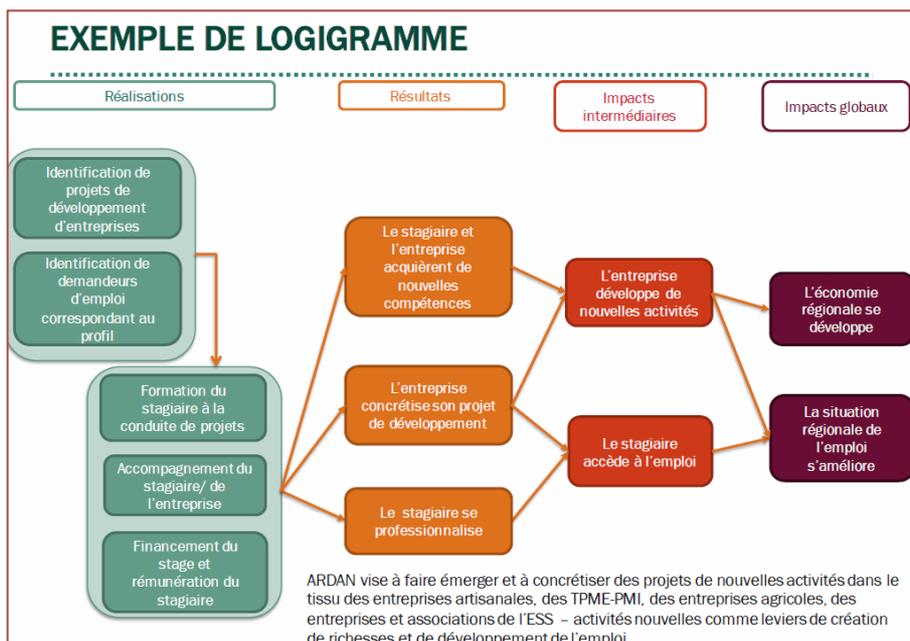
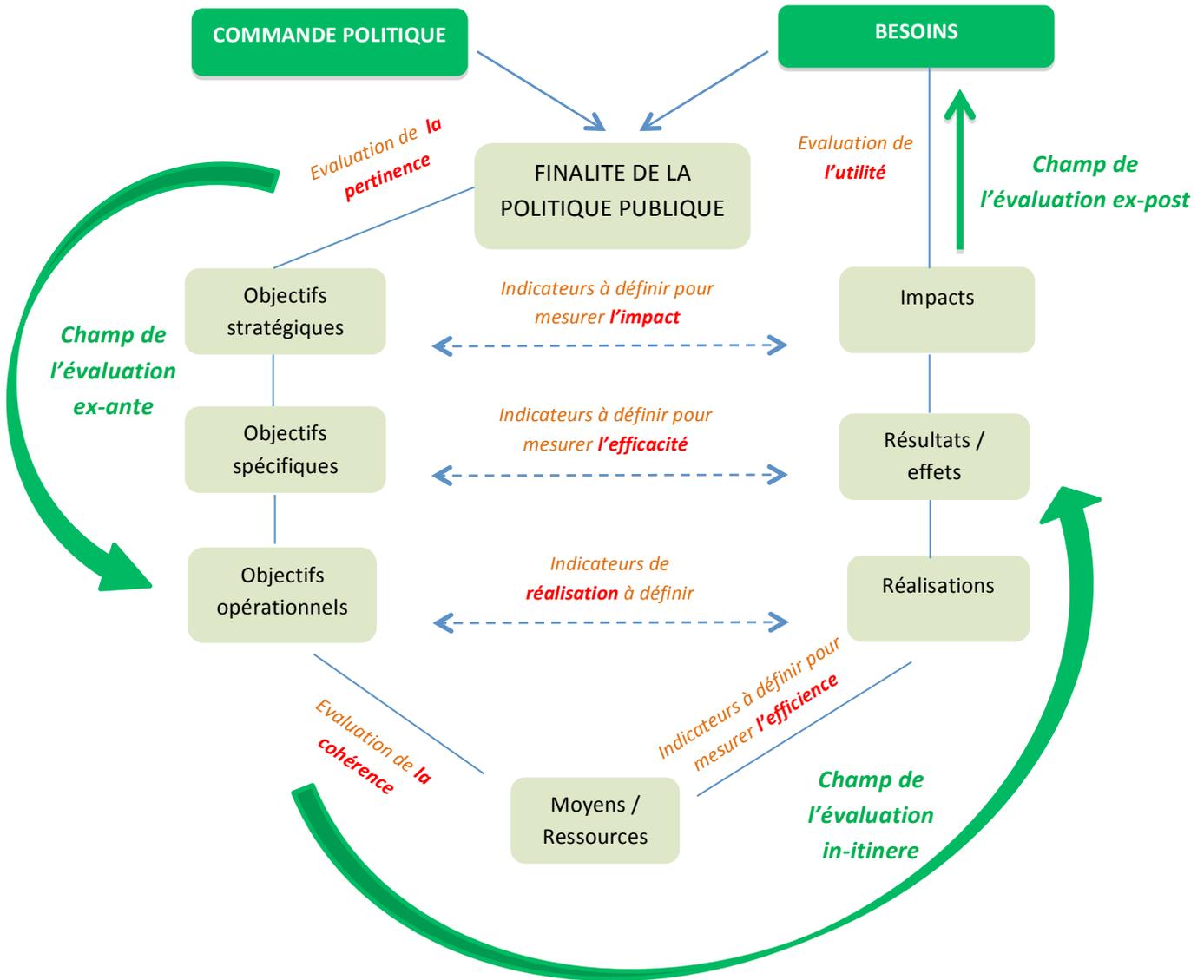
A ce stade, la définition des indicateurs revêt une importance cruciale car il sera plus facile de les mobiliser par la suite dans les autres étapes de l'évaluation.

En soi, la phase « ex-ante » de l'évaluation des politiques publiques constitue le cœur de l'évaluation. En effet, elle permet de faire une analyse complète de la situation actuelle en partant des besoins

identifiés eu égard aux impacts des politiques ou dispositifs passés pour permettre de construire de nouveaux outils adaptés aux problématiques rencontrées.

Au cours de l'audition de la Direction Adjointe aux Affaires Européennes du Conseil Régional, il a été mentionné que *« l'évaluation des politiques publiques ne doit pas se décider en cours de route de la mise en œuvre d'une politique. Elle doit se concevoir en parallèle de l'architecture de la politique avec le choix des indicateurs adéquats. Le cadre de performance et le référentiel de l'évaluation des programmes opérationnels européens constituent une démarche intégrée et « en continu » plus qu'une simple évaluation ex-post. La phase amont de diagnostic et d'analyse de chaque politique publique liée (évaluation ex-ante) est la plus importante. »*

C'est notamment dans cette phase qu'il sera nécessaire de « mettre à plat » la logique d'intervention (existante ou nouvelle) de la politique et construire ainsi un « arbre des objectifs » qui permet de matérialiser les objectifs et indicateurs à mettre en œuvre.



Source : QUADRANT Conseil

L'évaluation ex-ante doit s'appuyer sur ce type d'outils pour fixer le cadre de l'action publique liée à une politique et définir, dès le départ, des indicateurs qui permettront non seulement de mesurer l'efficacité, mais également l'efficience, la pertinence, l'utilité, la cohérence et l'impact (changements) à plus ou moins long terme. Ces différents éléments de mesure constituent les critères de l'évaluation des politiques publiques (voir ci-après).

4.2. L'évaluation in-itinere

Cette évaluation « *chemin faisant* » est réalisée tout au long du déroulement d'une politique ou d'un dispositif. Elle vise à s'assurer que l'action de la collectivité reste dans le cadre de la trajectoire initiale eu égard aux objectifs fixés. En cas d'écarts constatés, elle doit permettre de proposer des actions correctives en termes de cohérence (entre objectifs et ressources) et de pertinence (entre objectifs et commande initiale) mais également sur les premières appréciations sur l'efficacité de la politique considérée (écarts directs entre objectifs opérationnels et résultats).

Ce type d'évaluation peut s'apparenter à une sorte de pilotage stratégique en temps réel au travers d'outils tels que les tableaux de bords ou tableaux de ressources (nécessaires / disponibles / à créer). Elle s'appuie largement sur l'évaluation ex-ante.

Selon le baromètre 2014 de l'évaluation des politiques publiques⁹, pour les deux tiers des évaluations réalisées, la catégorie la plus représentée est celle des évaluations in-itinere. Cela traduit une tendance lourde : la mise en place des « plans », « schémas » ou « dispositifs » est limitée dans le temps et les élus cherchent avant tout à s'assurer de la réalisation des actions en cours avant la fin du mandat politique pour être en mesure de communiquer sur les réalisations concrètes et d'utiliser ces premières données pour préparer le prochain programme.

4.3. L'évaluation ex-post

L'évaluation ex-post est effectuée « *a posteriori* », à la fin d'une action publique (un ou deux ans après la fin de l'action en fonction de la disponibilité des données statistiques). L'objectif est de tirer les enseignements d'une politique, d'en mesurer les impacts globaux. L'évaluation ex-post va servir à analyser si les résultats et effets obtenus peuvent être considérés comme satisfaisants, étant entendu que les effets à long terme d'une action structurelle ne peuvent être appréhendés que plusieurs années après l'achèvement d'un programme ou d'une politique pour en apprécier pleinement les impacts. C'est notamment le cas de l'évaluation ex-post des Programmes Opérationnels liés aux fonds structurels européens.

Pour savoir si un dispositif a réellement causé un changement significatif dans la situation de ses bénéficiaires, il est nécessaire de démontrer une relation de causalité entre le dispositif politique mis en place et les variables-objectif considérées comme pertinentes.

En toute rigueur, un simple suivi des paramètres liés aux objectifs de l'action publique n'est pas nécessairement suffisant pour démontrer les effets de l'action : un résultat positif ou un résultat négatif ou nul ne permettent pas forcément de conclure à l'efficacité ou à l'inefficacité de l'action publique. Ils peuvent parfois être liés à des modifications du contexte général de l'action publique.

Si tel était le cas, il est possible de mettre en place une démarche expérimentale permettant de comparer un groupe témoin (ne bénéficiant pas de la nouvelle action publique) et un groupe de

⁹ Baromètre annuel établi par la Société Française de l'Évaluation (SFE).

référence (en bénéficiant)¹⁰. Ce type de démarche expérimentale a un coût en termes d'équité, et n'est pas à mettre en œuvre systématiquement.

5. QUELS SONT LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION ?

Réaliser une analyse des parties prenantes est nécessaire pour plusieurs raisons :

- Composer les instances de pilotage : quels sont, a minima, les décideurs à impliquer ?
- Reconstruire la logique d'intervention du programme : quels sont les opérateurs, les publics cibles, les bénéficiaires ?
- Veiller à recueillir l'ensemble des points de vue pertinents lors de la collecte ;
- Envisager la diffusion des résultats de l'évaluation selon les types d'acteurs concernés ;
- Répondre au standard déontologique de pluralisme.

Généralement, une évaluation engage quatre types d'acteurs :

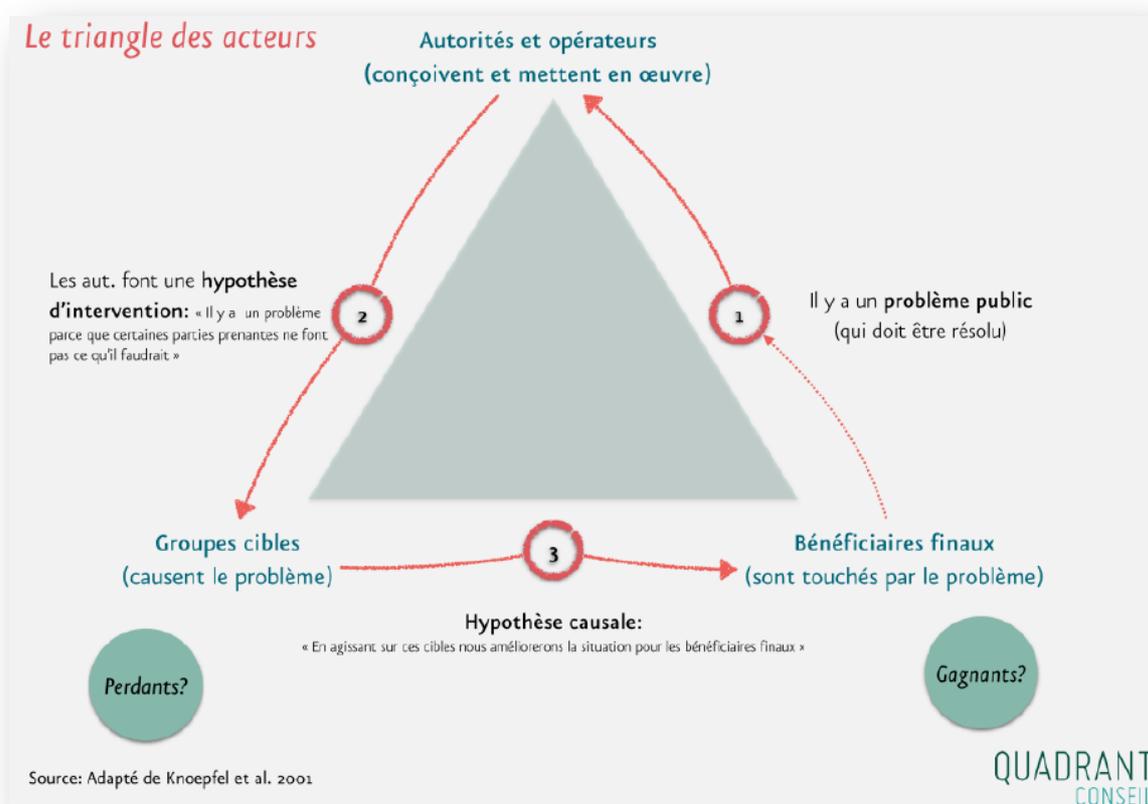
- Le commanditaire ou « maitre d'ouvrage » qui est le décideur public et commande l'évaluation ;
- Les bénéficiaires ou publics concernés directement par la mesure, des personnes morales ou physiques ;
- Le comité de pilotage qui surveille la qualité de l'évaluation, valide l'ensemble des travaux, s'assure de l'accès de l'évaluateur aux ressources nécessaires pour le bon déroulement de son travail ;
- Le chargé d'évaluation ou maitre d'œuvre (interne ou externe) qui mène l'évaluation.

Une autre structuration des acteurs est possible en distinguant les « groupes cibles » des « bénéficiaires finaux », ces derniers pouvant être « perdants » ou « gagnants » vis-à-vis de la politique publique concernée.

¹⁰ On pourra se référer au colloque organisé par la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) en 2009-2010 et publié sous le titre « Méthodes d'évaluation des politiques publiques ».

Décideurs	Opérateurs
Ceux qui conçoivent, décident et financent la politique en réponse à un problème ou à un enjeu	Ceux qui contribuent à la mise en œuvre de la politique au niveau opérationnel
Groupes cibles	Bénéficiaires finaux
Ceux qui « posent problème », dont le comportement doit changer pour obtenir les effets attendus et qui sont les destinataires directs de l'intervention	Ceux qui « souffrent du problème » et au service de qui cette politique est menée
Gagnants	Perdants
Les acteurs qui ne sont pas parties prenantes de la politique, mais qui en sont affectés, positivement ou négativement	

Source : QUADRANT Conseil



6. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EST AU CARREFOUR DE PLUSIEURS NOTIONS QUI SE RAPPROCHENT

L'évaluation des politiques publiques est souvent confondue avec des notions voisines plus ou moins proches comme l'audit ou le contrôle.

6.1. L'audit¹¹

L'audit touche principalement à l'organisation des institutions au regard de leurs missions, et non pas à l'analyse des systèmes d'intervention publique et de leurs effets. Il s'agit d'un examen méthodique d'une fonction, d'une activité, d'un organisme, effectué par une personne indépendante, à partir

¹¹ Source : CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Avis, Octobre 2015.

d'un référentiel normé, afin d'apprécier la qualité de l'entité examinée et de proposer des recommandations d'amélioration.

L'audit s'intéresse principalement au fonctionnement interne de l'institution (respect des règles et normes comptables ou techniques) alors que l'évaluation a un spectre de questionnement plus large qui intègre des éléments externes. L'évaluation peut cependant s'appuyer sur l'audit.

6.2. Le contrôle

Il s'agit d'une opération de vérification qui atteste la conformité d'une situation à une norme préexistante. Le contrôle suppose la présence de normes assez précises. Dans la pratique, la notion de contrôle a un périmètre assez large, et s'étend du contrôle interne au contrôle externe exercé dans la gestion. Il permet de vérifier le respect de normes rigoureuses (comptables, juridiques, ...) mais aussi de normes de bon sens.

L'évaluation se démarque sensiblement du contrôle interne, compte tenu de sa nature non-systématique, et du contrôle externe étant donné son caractère volontaire, d'une part, et la nature des faits relevés, d'autre part, qui ont : pour le contrôle, valeur de « preuves » (opposables aux tiers dans le cas du contrôle externe), et pour l'évaluation celui d'hypothèses stratégiques améliorées¹².

6.3. Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est une composante managériale permettant le pilotage des services vers la recherche d'une amélioration de leur performance et en permettant la restitution des éléments d'appréciation des coûts, des activités et des résultats pour améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats. Il s'inscrit dans le cadre d'un meilleur pilotage opérationnel des politiques publiques.

Cette démarche de pilotage de la performance vise à renforcer l'autonomie et la responsabilité des gestionnaires publics s'engageant sur des résultats au regard d'objectifs et de moyens clairement définis au préalable, et à répondre à l'exigence accrue d'efficacité des résultats (par rapport aux objectifs assignés) et d'efficience des moyens engagés pour la réalisation de l'action publique¹³.

Il s'agit donc de maîtriser à la fois :

- l'atteinte des objectifs de performances, notamment par la tenue de tableaux de bord de pilotage ;
- le bon rapport entre les coûts et l'activité déployée ainsi que les résultats, notamment par le dialogue de gestion et l'analyse comparative.

S'il est plus orienté sur le suivi des politiques publiques et des actions engagées dans le cadre de la mise en œuvre d'un dispositif, le contrôle de gestion se rapproche fortement de l'évaluation. Toutefois, le contrôle de gestion doit normalement s'abstenir de tout jugement de valeur.

Pour illustrer cette proximité, le « triangle du contrôle de gestion¹⁴ » présente les relations entre les moyens alloués, les objectifs fixés et les réalisations constatées. Ce triangle est en tout point identique avec celui de la « performance critériée » (voir ci-après) utilisé pour l'évaluation des politiques publiques.

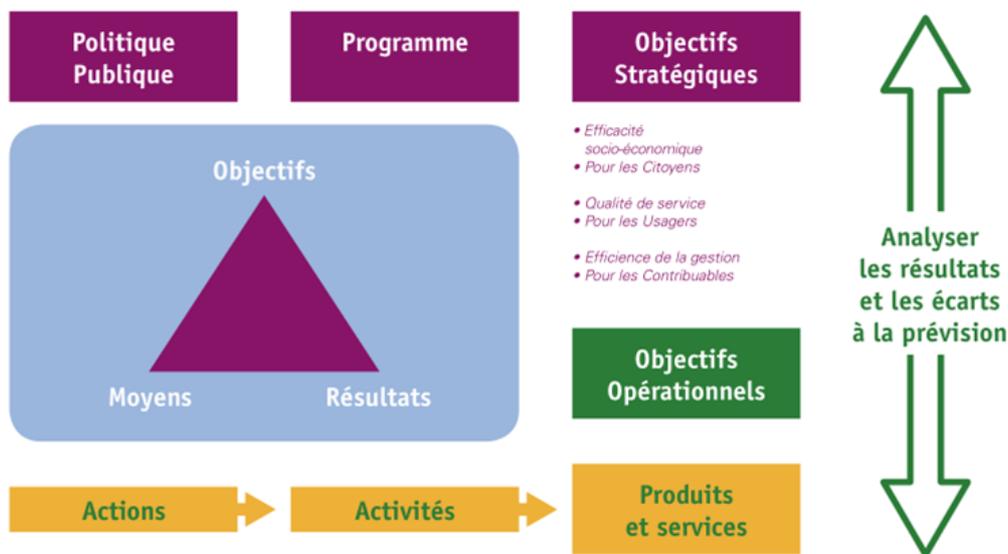
¹² Source : CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Avis, Octobre 2015.

¹³ Source : performance-publique.gouv.fr

¹⁴ Source : performance-publique.gouv.fr

- Le rapport entre les objectifs et les moyens correspond à la mesure de la qualité du service rendu.
- Le rapport entre les objectifs et les réalisations traduit l'efficacité socio-économique.
- Enfin, l'efficience mesure le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations.

Ces trois dimensions intéressent aussi bien l'utilisateur, le citoyen et le contribuable. Par cette triple approche de la performance, le contrôle de gestion contribue à la priorisation des actions et au pilotage de la gestion publique.



Un tableau publié dans le rapport du CESE¹⁵ précise les différences entre les concepts.

	Contrôle	Contrôle de gestion et pilotage	Audit	Évaluation
Objet	Vérifier la conformité à la réglementation	Suivre l'exécution des actions	Réduire les risques	Optimiser les effets/ besoins Évaluer et expliquer les écarts entre effets attendus et atteints
Normes, référentiel	Loi, règlement, (cadre comptable)	Programme fixé <i>ex ante</i>	Standards professionnels	Références à construire en fonction des objectifs
Conséquences	Sanctionner un écart : amendes, poursuites judiciaires	Rectifier la trajectoire : dialogue de gestion	Alerter : Recommandations, rappel à l'ordre	Améliorer la décision politique

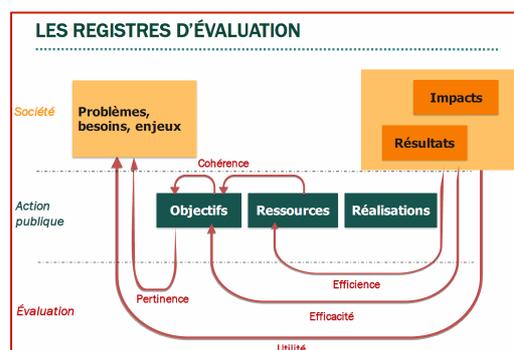
Source : ce tableau est inspiré des travaux d'Annie Fouquet – *in* Drees, Actes du séminaire de 2011, *op. cit.*

¹⁵ Source : CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Avis, Octobre 2015.

II. DES METHODES, DES OUTILS, DES FACTEURS CLES DE SUCCES

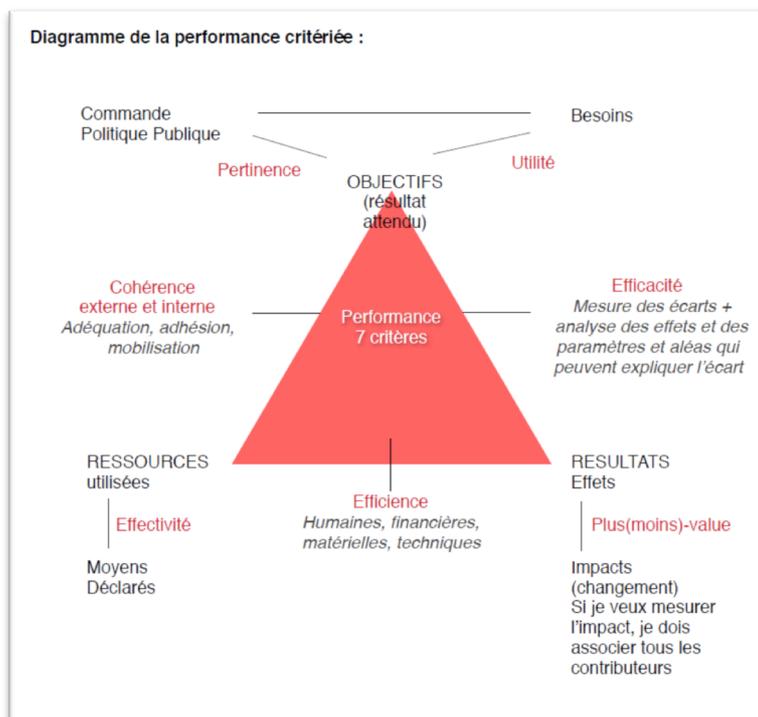
1. QUELS SONT LES CRITERES D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

L'évaluation porte sur un triptyque : objectifs, moyens, résultats/effets. Toute politique publique vise nécessairement un ou des objectifs à atteindre à un horizon déterminé, à l'aide de moyens mobilisés à cette fin conformément à l'évaluation ex-ante qui vise à préciser lesdits objectifs. Toutefois, il n'est pas certain, au final, que le résultat corresponde aux attentes¹⁶.



La littérature s'accorde pour définir cinq registres de l'évaluation :

- La **pertinence** des objectifs et de leur hiérarchie : dans quelle mesure les objectifs poursuivis sont-ils en adéquation avec les besoins identifiés ?
- La **cohérence** des objectifs : dans quelle mesure les objectifs sont cohérents entre eux et avec ceux des autres interventions publiques et des ressources/moyens mis en œuvre ;
- **L'efficacité** : quel est l'impact propre de l'intervention publique ? Les résultats et effets constatés sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés ? Dans quelle mesure les différents instruments mis en œuvre contribuent-ils aux objectifs ?
- **L'efficience** : quel est le résultat obtenu au regard des moyens utilisés ? Pourrait-on obtenir davantage de résultats à un coût équivalent ?
- **L'utilité** : quel est l'apport réel de la politique publique ? Quels bénéfices en tirent les bénéficiaires et la société en général ?



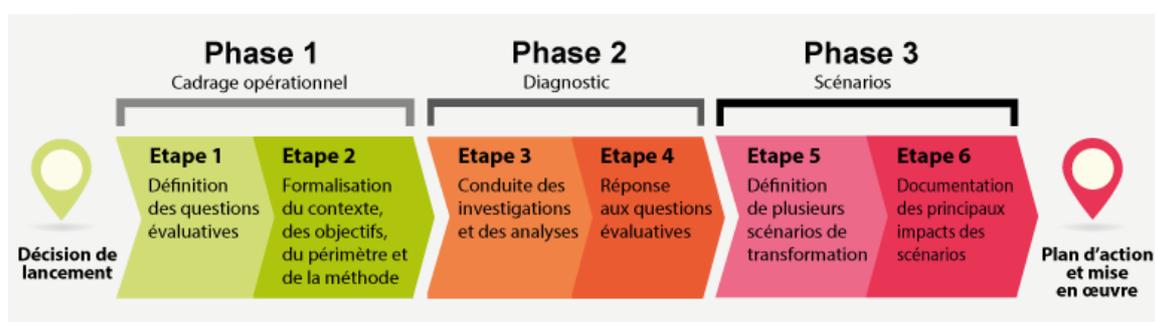
¹⁶ Source : CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Avis, Octobre 2015.

2. LES GRANDES ETAPES DE L'EVALUATION

Le concept d'évaluation bien défini, il est intéressant de regarder les différentes étapes « classiques » pour mener une évaluation. Quel que soit le type d'évaluation (ex-ante, in-itinere, ex-post), il est possible de distinguer six à sept étapes indispensables, à regrouper en trois phases, chacune nécessitant un respect des bonnes pratiques dont va dépendre le succès de la démarche :

- Phase 1 : la préparation / le cadrage / le référentiel
- Phase 2 : la réalisation / le diagnostic
- Phase 3 : l'utilisation / les scénarios

Ex : dans le cadre de la modernisation de l'action publique, la méthode d'évaluation comporte trois phases présentées ci-dessous.



2.1. L'étape de la préparation de l'évaluation

La décision d'évaluer trouve son origine dans le cadre réglementaire qui s'impose à la collectivité (ex : fonds structurels européens), dans le cadre d'une obligation liée à un schéma régional (ex : Schéma Régional de Cohérence Ecologique), dans le cadre d'une initiative interne des services ou, plus classiquement, dans le cadre d'une motivation d'ordre politique.

Cette catégorie est la plus difficile à identifier et il est important de veiller à ce qu'elle ne présente pas un caractère « instrumental » au service d'un choix politique déjà acté qui permettrait de survaloriser un dispositif ou, au contraire, de le déprécier aux yeux des citoyens. La décision politique d'évaluer doit être « noble » et servir à apporter des réponses à des questionnements précis en vue de mesurer, éclairer et aider les choix politiques actuels et futurs.

Une fois la décision établie, le commanditaire va rédiger un **mandat d'évaluation**, commande écrite qui s'apparente à une feuille de route. Il doit préciser quels sont les dispositifs à évaluer, les instances (comité de pilotage, comité technique) et le chef du projet qui sera le garant de la méthode utilisée.

Ce mandat validé par le commanditaire va alors permettre de construire un **cahier des charges** précis qui devra définir le champ de l'évaluation, le type d'évaluation à réaliser, lister les questions évaluatives, le calendrier et les relations de travail.

Dans le cadre d'une évaluation confiée à un prestataire extérieur, ce cahier des charges constitue le document central du règlement de consultation des candidats. Il doit être rédigé sous l'égide du comité de pilotage, par un chargé de l'évaluation au sein d'une direction dédiée ou par un chef de projet.

Idéalement, ce cahier des charges doit déjà établir un « pré-diagnostic » de la politique évaluée avec une mise à plat de l'arbre des objectifs et un rappel de l'évaluation ex-ante qui aurait pu être menée

en amont. Dans la réalité, ce cahier des charges va justement préciser s'il s'agit d'une démarche ex-ante et, le cas échéant, appeler à la réalisation d'un diagnostic.

Cette étape de « légitimité »¹⁷ constitue la phase la plus importante et peut nécessiter un temps long pour établir notamment la liste des questions évaluatives.

La réalisation de cette phase préparatoire (mandat + instances / gouvernance + cahier des charges) peut s'appuyer sur une série de questionnements simples qui vont aider au cadrage : **QQCOQPC**.

- **Quoi** : quelle va être la politique évaluée ? De quoi parle-t-on ?
- **Qui** : quels sont les acteurs concernés par la politique ou le dispositif ? Qui va procéder à l'évaluation ? Quelle est la cartographie des acteurs ? (sociogramme)
- **Comment** : quelles vont être les différentes instances de pilotage et de gouvernance ? Quels vont être les outils mobilisés (quantitatif / qualitatif ? guide méthodologique ?) Quel va être le degré de participation des parties prenantes ? L'évaluation sera-t-elle réalisée en interne ou en externe ?
- **Où** : quel est le territoire concerné par la politique publique ? Quel est le périmètre précis de l'évaluation en termes géographiques ?
- **Quand** : quel est le rétro-planning du projet d'évaluation, des enquêtes et recueils de données à réaliser ?
- **Pourquoi** : quelles sont les raisons pour lesquelles il est nécessaire de réaliser une évaluation de la politique publique ? Quel sens doit-on donner à cette démarche ?
- **Combien** : quel va être le coût prévisionnel ? Quelles sont les ressources nécessaires et les ressources disponibles (humain, matériel, financier) ?

¹⁷ Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB – Edition 2008 – Septembre 2008

Focus sur les questions évaluatives :

Ces questions évaluatives vont se structurer sur les différents registres ou critères évaluatifs (cohérence, pertinence, efficacité, efficience...). C'est l'élaboration de ces questions évaluatives qui va également guider la sélection des indicateurs pertinents pour mesurer les impacts de la politique. Le choix des questions n'est jamais neutre et il est très important de pouvoir associer un maximum de parties prenantes pour être en mesure de construire collectivement un référentiel pertinent.

Elles guident l'évaluation en la focalisant sur des points clés de questionnement. Définies dans le cahier des charges de l'évaluation, leur reformulation est parfois nécessaire pour préciser et valider collectivement la demande et le champ de l'évaluation. **Un prestataire extérieur auditionné par la Commission¹⁸** identifie les bonnes pratiques en matière de questions évaluatives :

- Privilégier des questions simples (quitte à identifier des sous-questions) avec un vocabulaire accessible à tous ;
- Limiter strictement le nombre de questions (au risque d'avoir un questionnement pléthorique impliquant un traitement superficiel) ;
- Classer et hiérarchiser les questions (par rapport à des critères, des familles, ...) : sélection selon leur utilité, les priorités de l'agenda des décideurs et le budget alloué ;
- Privilégier les questions qui recoupent les attentes partagées par plusieurs acteurs plutôt que l'addition (le collage) d'intérêts particuliers.

Exemples de questions évaluatives sur le registre de la pertinence :

- Dans quelle mesure l'objectif de développement de la fonction « accompagnement à l'export » correspond-il aux besoins des PME ?
- Dans quels cas la subvention à l'informatisation des entreprises est-elle encore nécessaire ?

Exemples de questions évaluatives sur le registre de la cohérence :

- (interne) En quoi l'objectif d'accroître les compétences des porteurs de projets contribue-t-il logiquement à l'objectif général de préservation de l'emploi ?
- (externe) Dans quelle mesure les objectifs de l'action régionale de GPEC correspondent-ils aux objectifs des actions nationales ?

Exemples de questions évaluatives sur le registre de l'efficacité :

- Dans quelle mesure la sécurité des salariés des PMI régionales s'est-elle améliorée grâce au dispositif ?
- En quoi les actions de sensibilisation ont-elles contribué à déclencher des démarches qualité dans les entreprises ciblées ?
- Dans quels cas une aide au recrutement aurait-elle permis de mieux renforcer l'encadrement des PME visées ?

Exemples de questions évaluatives sur le registre de l'efficience :

- Dans quelle mesure le versement d'un revenu complémentaire présentait-il le meilleur rapport coût-efficacité pour favoriser l'insertion des publics ?
- Dans quels cas des actions plus légères (sensibilisation, accompagnement) auraient-elles un effet similaire à la subvention sur les PME ciblées ?
- Dans quelle mesure un plus grand nombre d'accompagnateurs territoriaux aurait-il mieux permis d'atteindre l'objectif initial ?

Exemples de questions évaluatives sur le registre de l'utilité :

- Dans quelle mesure les actions de soutien à la structuration des entreprises ont-elles contribué au meilleur positionnement des salariés sur le marché du travail ?
- Dans quels cas les aides au logement ont-elles eu un effet sur le niveau des prix de l'immobilier dans les zones urbaines ?

¹⁸ Source : audition du Directeur Général d'EDATER, avril 2016.

2.2. L'étape de la réalisation effective et de l'analyse

Si la première étape a été bien préparée, cette phase consiste à collecter et analyser les données pour établir une appréciation par rapport aux questions posées.

Cela passe par une précision des premiers éléments de diagnostic établis précédemment sur la politique publique, le programme, le dispositif sur lesquels vont porter l'évaluation. Pour cela, les leviers disponibles sont la recherche documentaire et la mobilisation des informations existantes en interne.

Il est alors nécessaire de collecter les données manquantes par rapport aux questionnements et au diagnostic établi. Qu'il s'agisse d'une démarche réalisée en interne ou confiée à un prestataire extérieur, il convient de récolter des informations fiables mais également de « créer de l'information » au travers d'études quantitatives et qualitatives auprès de l'ensemble des acteurs identifiés (entretiens de groupe, étude de cas, ateliers participatifs, auditions d'experts, questionnaires, observatoires citoyens...).

La phase d'analyse permet de croiser les observations et d'estimer les effets de la politique en présentant les données recueillies et en recourant à des analyses statistiques, tout en prenant en compte la réalité des moyens disponibles.

Une fois la collecte et l'analyse réalisées, la phase d'appréciation permet d'identifier les points clés pour la réponse aux questions posées et en s'appuyant sur les données récoltées. L'analyse « coût-avantage » ou le « benchmarking » (comparaison par rapport à d'autres collectivités) sont autant d'outils qui permettent d'affiner l'appréciation sur la base des registres de l'évaluation.

Enfin, un rapport d'évaluation doit consigner l'ensemble des analyses et recommandations.

2.3. L'étape de la validation, de l'utilisation des résultats et de la diffusion

La validation de l'évaluation achevée doit nécessairement être réalisée sur la base d'un rapport d'évaluation consignait l'ensemble des analyses et des recommandations permettant de renforcer la performance de l'action publique sur les différents critères évalués (efficacité, efficience, cohérence, utilité, impact). Ce rapport doit alors être présenté aux différentes instances techniques et politiques.

Une fois les différentes étapes de validation effectuées, le commanditaire est en mesure de décider de l'utilisation effective de la diffusion du rapport et notamment de ses principaux résultats, qui peuvent potentiellement remettre en cause les politiques et dispositifs en question. Cette étape est très sensible puisqu'elle devra acter de la poursuite, de la modification voire de la fin de la politique ou du dispositif évalué.

La diffusion de l'évaluation doit, dans la mesure du possible, respecter le principe de transparence inscrit dans la charte de l'évaluation (voir ci-après), en étant la plus large possible. Le CESER Bourgogne indique notamment qu'il est « souhaitable que [...] l'ensemble des acteurs sollicités dans le cadre des entretiens ou des enquêtes soit destinataire des résultats de l'évaluation. Il apparaît toujours souhaitable d'aller au-delà de ces acteurs et d'étendre la diffusion à l'ensemble des personnes directement (partenaires techniques, autres collectivités...) ou indirectement (l'ensemble de la population) concernées. Cette diffusion participe pleinement au souhait de favoriser le processus d'appropriation.¹⁹ »

¹⁹ Source : CESER Bourgogne, « Evaluation des politiques publiques : passer du dire au faire », Avis, Octobre 2015.

3. QUELS SONT LES GRANDS PRINCIPES A RESPECTER DANS LA CONDUITE D'UNE DEMARCHE D'EVALUATION ?

L'audition de la Société Française de l'Évaluation²⁰ a permis de mettre en avant les principes essentiels à respecter dans toute procédure d'évaluation des politiques publiques. Ces derniers sont consignés dans la charte de l'évaluation élaborée par la SFE en juin 2006.

3.1. Pluralité

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée. Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit - chaque fois que possible - par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

3.2. Distanciation

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel. Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

3.3. Compétence

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en œuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

3.4. Respect des personnes

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées. Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

3.5. Transparence

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats. La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

²⁰ Source : audition du Président d'honneur de la SFE, avril 2016.

3.6. Opportunité

Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

3.7. Responsabilité

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats). Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.

4. POINTS DE VIGILANCE ET FACTEURS CLES DE SUCCES

4.1. Les Facteurs Clés de Succès (FCS) identifiés par les acteurs de l'évaluation

L'analyse des ouvrages de référence en matière d'évaluation ainsi que l'audition de nombreux acteurs a permis d'établir un certain nombre de Facteurs Clés de Succès pour la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation réussie. Une évaluation réussie est une évaluation qui²¹ :

- S'appuie sur un questionnement pertinent et réaliste : poser les bonnes questions, aller à l'essentiel stratégique et ne pas vouloir répondre à tout ;
- Répond aux standards de qualité : une méthodologie « complexe » mais « pas compliquée » ;
- Produit des analyses et des résultats solides et partagés ;
- Débouche sur des recommandations appropriées et mises en œuvre.

Six facteurs de succès peuvent être identifiés :

- Le portage politique et stratégique par les élus, par les Directions Générales ;
- Un esprit collaboratif et constructif entre commanditaire, prestataire et partenaires ;
- Un référentiel clair, structuré, partagé (mandat, cahier des charges, questions évaluatives,...) ;
- Des méthodes, des outils, des données maîtrisées (capacités et limites) ;
- L'intégration de toutes les parties prenantes (et notamment les bénéficiaires ou destinataires) ;
- L'interaction entre l'évaluateur et le décideur/gestionnaire.

²¹ Source : audition du Directeur Général d'EDATER, avril 2016.

Quels sont les freins et limites identifiés par les élus dans la conduite d'une démarche d'évaluation ?

- La crainte d'être « contrôlés, jugés » à l'intérieur (agents) et à l'extérieur (citoyens) ;
- Une légitimité contestée : « c'est celui qui fait qui sait » ;
- Un contexte budgétaire tendu qui pénalise l'allocation de ressources pour ce type de travaux ;
- Une méconnaissance encore importante des apports de l'évaluation et une difficulté à se faire entendre et comprendre ;
- Absence d'obligations : tentation de ne pas faire ;
- La difficulté de mobilisation des données et de renseignement des indicateurs ;
- Le temps politique n'est pas le temps de l'évaluation (voir ci-après).

« L'évaluation doit être considérée comme une démarche de progrès et non de procès »

L'audition de la Communauté de Communes Vallée de l'Hérault²² apporte des éléments complémentaires en termes de facteurs clés de succès d'une évaluation réussie. Cette collectivité insiste sur la nécessité de développer une méthode qui permette de :

- Développer une intelligence collective ;
- Concevoir et réaliser des politiques publiques ;
- Initier et conduire des interactions maîtrisées entre acteurs avec des règles du jeu stimulantes et rassurantes ;
- Renforcer la mobilisation des parties prenantes en renouvelant l'approche, stimulant l'intérêt, favorisant les changements d'attitude, incitant l'engagement ;
- Conduire un changement : technique, politique et/ou managérial.

D'une manière générale, il apparaît que l'un des principaux facteurs clés de succès est lié à la volonté politique et aux moyens consacrés (qu'ils soient humains, techniques, financiers ou en termes de temps). Ils constituent des préalables absolus à toute démarche de mise en œuvre d'un « écosystème » de l'évaluation des politiques publiques.

La volonté politique doit être en mesure de s'appuyer sur une organisation adaptée qui valorise la place de l'évaluation dans l'action de la collectivité. Le rattachement à la Direction Générale d'une « Direction » ou « Mission » de l'évaluation des politiques publiques favorise sa légitimité auprès des autres directions opérationnelles et fonctionnelles.

Mais au-delà du simple positionnement dans l'organigramme, c'est l'ambition affichée par les élus qui va décider de la place réelle de l'évaluation dans l'action de la collectivité. Les moyens qu'elle suppose, qu'ils soient humains, financiers ou techniques (notamment la nécessité de disposer d'un système d'informations adapté) consacreront son véritable rayonnement.

²² Source : audition du Directeur Général des Services de la Communauté de Communes Vallée de l'Hérault, juillet 2016.

Au regard des auditions réalisées, il apparaît clairement que :

- L'évaluation des politiques publiques doit avant tout constituer une démarche de progrès et non une démarche de procès.
- Le plus important dans l'évaluation n'est pas uniquement le produit final mais également la démarche en ce sens qu'elle a permis de « faire progresser la collectivité territoriale ».
- L'évaluation, c'est l'art de se remettre en question et de se poser les bonnes questions pour aider l' élu à « décider en toute connaissance de cause ».
- Une évaluation réussie doit associer au maximum les bénéficiaires et, au-delà, les citoyens pour être la plus légitime possible mais également pour intéresser le citoyen à la vie publique.
- Les décideurs politiques sont au cœur de la démarche : en tant que principaux commanditaires, ils sont les utilisateurs des résultats des travaux évaluatifs. A ce titre, un rapport de France Stratégie²³ souligne que le changement de culture des responsables politiques et administratifs n'est encore « qu'imparfaitement abouti ». Le CESER Bourgogne a identifié la notion de « volonté » comme l'un des mots clés de l'évaluation. Il indique notamment que cette dernière « suppose une reconnaissance de son intérêt par les élus et un engagement fort de l'administration. L'enjeu, en adhérant à cette approche de l'EPP, est bien que l'organisation soit en capacité de dépasser le suivi classique centré sur la consommation des crédits (gestion par les moyens) pour passer à l'évaluation centrée sur la performance des interventions (gestion par les résultats). S'assurer de la mobilisation institutionnelle autour de l'EPP constitue donc le premier défi à relever²⁴ ».

Extrait audition Conseil Départemental du Gard :

	Sur le plan politique et stratégique	Sur le plan managérial et professionnel
Conditions de réussite et points de vigilance pour la mise en œuvre d'une « stratégie » de l'évaluation au sein d'une Collectivité Territoriale telle qu'un Conseil Régional	Implication des élus et portage politique obligatoire	Une évaluation concrète vaut mieux qu'une sensibilisation trop large
	Un élu dédié qui porte un Plan Pluriannuel d'Evaluation	Mixer évaluations externes ET internes en développant une expertise
	Association des citoyens et transparence à travailler dès le début	La phase constitutive du mandat d'évaluation est très importante (prendre le temps de se poser les bonnes questions)
	Associer la société civile avec un rôle à jouer pour le CESER	Associer au maximum les agents (l'évaluation comme outil de management des services) et les partenaires (construire les sociogrammes) Faire preuve de pédagogie Ne pas « partir seul » et s'appuyer sur les réseaux, associations

L'évaluation des politiques publiques ne présente un intérêt que dans la mesure où les acteurs impliqués dans la politique se sont appropriés les analyses et conclusions. Il est donc indispensable

²³ Source : France Stratégie, « Quelle action publique pour demain ? », rapport, Avril 2015.

²⁴ Source : CESER Bourgogne, « Evaluation des politiques publiques : passer du dire au faire », Avis, Octobre 2015.

de veiller aux conditions d'une bonne appropriation et d'une diffusion la plus large possible pour valoriser une culture de l'évaluation des politiques publiques au sein de l'institution et au-delà.

Les acteurs auditionnés ont pour la plupart fait apparaître les aspects communication de l'évaluation et diffusion des résultats comme les principaux axes de progrès.

4.2. L'importance des indicateurs et du système d'informations

La difficulté majeure de mise en œuvre d'une démarche d'évaluation repose sur le choix des indicateurs. La définition de critères qui soient évaluables, c'est-à-dire pouvant faire l'objet d'une mesure, apparaît en effet comme la seule façon de s'assurer, *in fine*, que l'objectif de la politique concernée est atteint. Qu'il soit qualitatif ou quantitatif, l'indicateur doit être clair, mesurable comparable dans le temps, pertinent (compatible avec les valeurs et les objectifs assignés). Un bon indicateur doit pouvoir répondre aux questions évaluatives. Il doit venir d'une source exploitable, comparable et durable.

Un indicateur permet de mesurer l'écart entre le résultat obtenu et les objectifs poursuivis, pour déterminer si ces derniers sont en voie d'être atteints. Il faut au préalable s'assurer que les indicateurs ont fait l'objet d'une définition explicite et partagée, afin de limiter les erreurs de construction et les interprétations divergentes : pour cela, il est indispensable de positionner la valeur de l'indicateur par rapport à une valeur de référence ou une cible à atteindre (une norme, une moyenne, une prévision, un objectif). Le choix de la référence est déterminant pour le jugement qui sera porté. Il fait partie intégrante de la construction de l'indicateur²⁵.

On distingue plusieurs catégories d'indicateurs :

- **L'indicateur de contexte** : la « photographie » d'un système ;
- **L'indicateur de ressource** : les moyens (humains, financiers, matériels) disponibles pour la mise en œuvre du programme (ex : taux de consommation des crédits) ;
- **L'indicateur de réalisation** : l' « état d'avancement » par rapport à un calendrier, à une feuille de route ;
- **L'indicateur de résultat** : les avantages immédiats de l'opération (les premiers effets et changements constatables). Il permet de mesurer ce qui s'est produit, ce que l'on a atteint au regard des objectifs initiaux ;
- **L'indicateur d'impact** : les conséquences qu'entraîne le projet au-delà de l'immédiété de l'effet. Il amène à comparer le résultat au regard du besoin identifié et va permettre de constater s'il y a de la durabilité sur l'effet ainsi que de réinterroger la finalité.

Si la pertinence et la variété des indicateurs permettent de renforcer la crédibilité d'une démarche d'évaluation, il est cependant utile de veiller à ne pas les multiplier inutilement et se prémunir ainsi de toute dérive exagérément « technocratique ».

Il est donc nécessaire de s'assurer d'un choix des indicateurs dès le début d'une démarche d'évaluation, choix qui doit être discuté, partagé et approprié.

²⁵ Source : CREDOC, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?

Les indicateurs doivent, de manière générale, présenter les qualités suivantes²⁶ :

- Être **pertinent** : refléter réellement ce qu'il est censé mesurer, et avoir un rapport direct avec l'objectif qu'il illustre ;
- Être **synthétique et sélectif** : il doit se rapporter à un élément suffisamment substantiel ou concentrant les enjeux de la coopération ;
- Être **clair, précis et facile à interpréter** ;
- Être **fiable** : les données doivent être comparables dans le temps et régulièrement actualisées ;
- Être **disponible** à un coût compatible avec les bénéfices que l'on attend de leur usage ;
- Être **utile** : l'indicateur a vocation à appuyer le pilotage et/ou la prise de décision ;
- Être **légitime** : les partenaires et utilisateurs de l'indicateur le considèrent-ils comme précis, fiable et pertinent ?
- Être **responsabilisant** : s'il s'agit d'un indicateur de résultat, le gestionnaire a-t-il la maîtrise des résultats mesurés ?

En parallèle, le **Système d'Informations (SI)** doit permettre de renseigner ces indicateurs. Ils apparaissent en ce sens comme un des piliers de la mesure de la performance, ce qui suppose des remontées d'informations fiables et régulières. Les données d'un SI doivent satisfaire certaines conditions pour pouvoir être mobilisées et alimenter des indicateurs²⁷ :

- Les données doivent correspondre à la **mesure de l'objectif recherché** ;
- Les données doivent reposer sur des **définitions claires**, exemptes de toute ambiguïté. C'est une condition indispensable à la compilation des données en indicateurs, alors que les données proviennent généralement de sources différentes ;
- Les données doivent être **complètes** dans le sens où elles doivent être collectées auprès de l'ensemble des producteurs de données et où les variables attendues doivent être systématiquement renseignées ;
- Les données doivent être **exactes**. Une procédure de dépistage et de correction des erreurs à tous les stades de la collecte et de la compilation des statistiques doit être en place pour garantir la fiabilité des données ;
- Les données doivent être **accessibles**.

Des enseignants-chercheurs de l'Université de Montpellier²⁸ ayant participé à l'implantation d'un outil de pilotage stratégique de l'établissement, ont constaté qu'un manque d'intégration et de fiabilité d'un SI décisionnel peut constituer un blocage rédhibitoire dans la mise en œuvre d'une démarche ambitieuse de dialogue de gestion ou d'évaluation de l'action publique.

²⁶ Source : Ministère des Affaires Etrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, « Guide de l'évaluation », juin 2005.

²⁷ Source : CREDOC, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? »

²⁸ Source : audition d'enseignants-chercheurs de l'Université de Montpellier, février 2017.

En effet, en l'absence d'un entrepôt de données permettant de croiser les informations disponibles dans les bases de données liées au suivi des différentes politiques, le renseignement des indicateurs choisis collectivement par la communauté universitaire pour suivre le dispositif de pilotage a été impossible et le projet a été stoppé.

La qualité du Système d'Informations est donc à considérer comme un paramètre non négligeable dans la mise en place d'une démarche d'évaluation ambitieuse.

4.3. L'évaluation des politiques publiques doit associer au mieux l'ensemble des citoyens et des parties prenantes pour construire une évaluation partagée

L'appropriation par la population des politiques publiques et la production d'effet sociaux constituent le cœur de l'évaluation (mesure de l'impact). Pour cela, les collectivités mettent en place plusieurs dispositifs pour associer au mieux les citoyens aux démarches d'évaluation, notamment dans le cadre des évaluations ex-ante. L'association du citoyen constitue en effet une garantie d'une démocratie locale et renforce l'implication des acteurs.

Dès 1989, le rapport VIVERET²⁹ sur l'évaluation des politiques et des actions publiques insiste sur la fonction démocratique de l'évaluation des politiques publiques. Les acteurs concernés par l'évaluation sont ainsi invités à exprimer leur point de vue le plus en amont possible du processus d'évaluation et de décision. Malgré la prise de conscience grandissante de l'importance de représenter des points de vue multiples lors de la prise de décision politique, l'évaluation participative a du mal à trouver sa place dans le champ de l'évaluation des politiques publiques. La conception traditionnelle de l'évaluation repose en effet sur des principes de neutralité et d'objectivité qui s'accommodent mal avec l'idée d'associer les parties prenantes au processus évaluatif³⁰.

Pour émettre un point de vue particulier sur l'action, il convient de favoriser l'expression de la diversité des points de vue sur l'action publique afin que la légitimité sociale de l'évaluation soit la plus large possible³¹.

Traditionnellement, on distingue quatre degrés d'implication du citoyen dans l'évaluation participative. Il est possible de les considérer comme des « étapes » ou comme des « modes ».

- **L'information** :

Elle permet au citoyen de comprendre les enjeux et le diagnostic réalisé dans le cadre de l'évaluation ex-ante d'un dispositif ou d'une politique. Il s'agit en somme d'une explication de texte. La population doit pouvoir se faire son propre jugement. Il ne s'agit que d'une phase informative pour expliquer. Le risque est de créer un sentiment de « frustration » en cas de désaccord dans le diagnostic ou la démarche établie.

- **La consultation** :

Elle permet aux citoyens de donner un avis sur les propositions que la collectivité territoriale va formuler. Si la collectivité garde la main pour formuler les propositions de diagnostic, les avis vont éventuellement permettre d'amener à des modifications. Il s'agit d'un échange d'écoute active.

²⁹ Source : Patrick VIVERET, « L'évaluation des politiques et des actions publiques », rapport au 1^{er} Ministre, Juin 1989.

³⁰ Source : Béatrice, et Éric Plottu, « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *Revue française de gestion*, vol. 192, no.2, 2009, pp. 31-58.

³¹ Source : Béatrice, et Éric Plottu, « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *Revue française de gestion*, vol. 192, no.2, 2009, pp. 31-58.

- **La concertation :**

Les éléments d'analyse sont élaborés collectivement (sous la forme d'ateliers par exemple) ainsi que les pistes de solutions. Si le décideur reste le politique, la négociation sera nécessaire en vue d'aboutir à un accord. Des propositions sont formulées lors de la concertation (par le politique, le cadre territorial, le citoyen). On parle de confrontation positive au travers de réunions techniques, de débats, de documents de travail.

- **La coopération :**

Ce dernier niveau est le plus complexe à mettre en œuvre par la collectivité car il s'agit là de se positionner dans la co-réalisation, la co-construction d'un questionnement, d'un diagnostic, d'objectifs, d'actions à mettre en œuvre, d'indicateurs de résultats/impact ou d'actions correctives. Dans ce cas de figure, chaque acteur compte pour une voix et le citoyen est associé. Il est nécessaire d'aboutir à un consensus.

Exemples régionaux d'implication du citoyen dans les démarches d'évaluation :

Les collectivités auditionnées ont mis en œuvre des dispositifs pour impliquer au maximum le citoyen dans les démarches d'évaluation des politiques publiques.

- La Communauté de Communes Vallée de l'Hérault (CCVH) a mis en place plusieurs **ateliers participatifs** pour associer les habitants du territoire à la réalisation des phases de diagnostic ou d'élaboration des axes et objectifs stratégiques. Un cabinet extérieur a permis de coordonner les différents ateliers. Les participants (professionnels, institutionnels, société civile) ont été constitués en « **panels** » **représentatifs** de l'ensemble des habitants. Des « **Cafés Débats** » structurés autour d'une thématique ont également permis de faire participer la population à la concertation relative au projet de territoire.
- Le Conseil Départemental du Gard a mis en œuvre un **observatoire du territoire et un baromètre de l'opinion**. Des ateliers de concertation citoyenne ont été supprimés depuis peu.

4.4. Le temps de l'évaluation n'est pas le temps politique

Le temps politique ne coïncide pas nécessairement avec le temps généralement plus long dévolu à l'évaluation car il faut rassembler des données, les traiter, les analyser et restituer les résultats.

Pour apprécier les effets et l'impact complet d'un dispositif, il faut prendre en compte le temps de son éventuelle expérimentation, de sa mise en place et de son aboutissement.

Dans son rapport sur la promotion d'une culture de l'évaluation³², le CESE insiste sur « *la nécessité de prévoir juridiquement le temps ainsi que les moyens humains et financiers nécessaires pour l'évaluation. Il est impératif de respecter les différentes étapes du processus évaluatif (ex-ante, in-itinere, ex-post). Il convient également de conditionner la reconduction des politiques publiques à leur évaluation préalable* ».

L'évaluation est aussi difficile à mettre en œuvre institutionnellement car seul un protocole rigoureux, défini si possible avant la mise en place de la politique, permet d'obtenir une évaluation crédible. Ce protocole doit garantir l'indépendance des évaluateurs et leur accès aux données nécessaires à l'évaluation. Il doit aussi prévoir un temps de discussion contradictoire des hypothèses et des résultats. Ce protocole est nécessairement long et ne devrait pas constituer un frein eu égard à la pression de l'immédiateté et au calendrier électoral qui contraignent les élus à privilégier des

³² Source : CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Avis, Octobre 2015.

démarches d'évaluation sur le plus court terme (excluant de fait l'évaluation ex-ante), et à s'engager au plus vite dans la réalisation effective des actions inscrites dans leur programme, négligeant ainsi l'ensemble des étapes nécessaires à une démarche complète d'évaluation³³.

Les auditions menées ont clairement fait apparaître les difficultés rencontrées par les collectivités à mettre en place un écosystème pérenne de l'évaluation qui « ignore » le temps politique.

Pour pallier cette difficulté structurelle et se prémunir des conséquences des changements dans la majorité politique d'une collectivité et d'une possible remise en cause des moyens affectés à l'évaluation, il apparaît nécessaire d'institutionnaliser une démarche de construction des politiques publiques avec un « label » méthodologique et une organisation dédiée rattachée à la Direction Générale.

Il est primordial de mettre en œuvre une organisation durable, des méthodes « complexes sans être compliquées » avec une architecture des instances de pilotage et de concertation qui puissent garantir la neutralité des travaux.

³³ Source : Conseil d'Analyse Economique (CAE), « Evaluation des politiques publiques », Les notes du Conseil d'Analyse Economique, n°1, Février 2013.

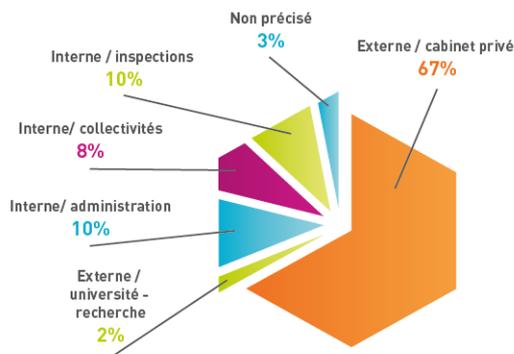
Focus sur le Baromètre de l'évaluation 2016 :

Le Baromètre s'appuie sur l'Observatoire de l'Évaluation des politiques publiques de la SFE. Ces travaux ont permis de recenser à ce jour 2245 références d'évaluation depuis 2000.

3. L'évaluation reste majoritairement réalisée en externe, mais l'internalisation continue sa progression

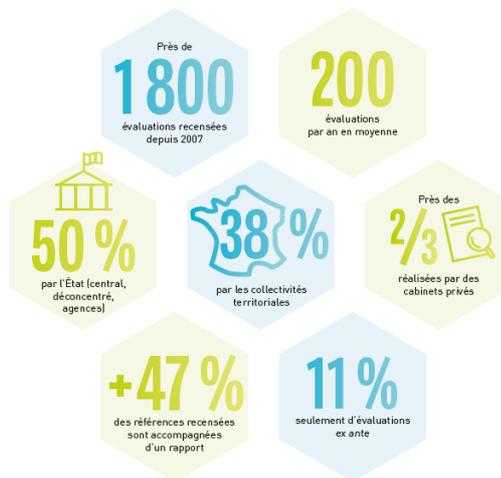
Si l'évaluation reste majoritairement confiée à des cabinets privés (67% des références de l'Observatoire), la part de ceux-ci dans les travaux recensés a baissé de 4 points entre les deux baromètres.

PROPORTION D'INTERNALISATION ET D'EXTERNALISATION DE L'ÉVALUATION DEPUIS 2007



Source : OEPPI, SFE, 2016 (base 1792 évaluations depuis 2007)

LES CHIFFRES CLEFS



PRINCIPAUX SECTEURS ÉVALUÉS :

développement économique, santé et solidarité, emploi et travail, développement local, développement durable et transports.

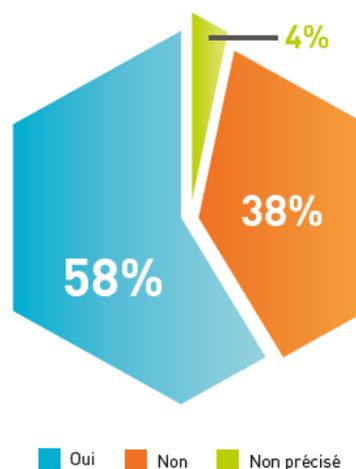
4. L'exercice d'évaluation est principalement réalisé au cours d'un programme ou du déroulement d'une politique

LES TEMPS DE L'ÉVALUATION



Source : OEPPI, SFE, 2016 (base 1255 réf. sur les 1792 évaluations depuis 2007)

ASSOCIATION DES BÉNÉFICIAIRES DANS L'ÉVALUATION



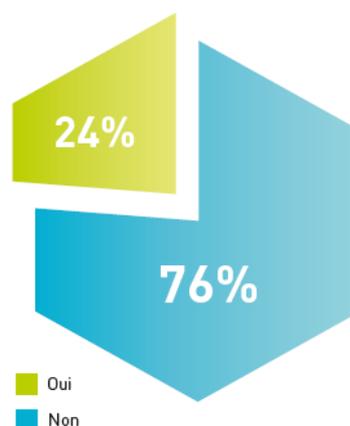
Source : 224 rapports analysés

3.2. La formalisation de la logique d'action de la politique évaluée reste une pratique très minoritaire

Les rapports d'évaluation dans lesquels apparaît une représentation formalisée (sous forme d'arbre des objectifs ou de Diagramme Logique d'Impacts par exemple) de la logique d'action de la politique évaluée représentent moins de 25% de l'échantillon analysé. Par ailleurs, cette pratique semble plutôt en diminution depuis 2007. Enfin, lorsque cette représentation est présente, les appellations et les outils diffèrent :

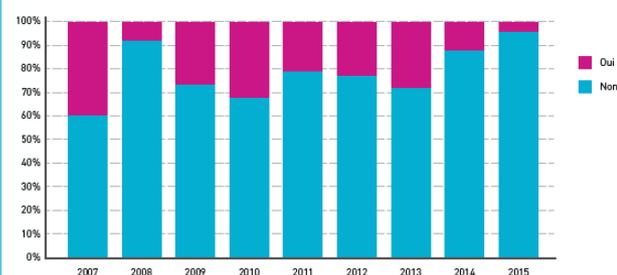
- « arbre des objectifs » (qui reste le plus utilisé, dans presque un rapport sur deux),
- « diagramme logique des impacts », « schéma de la logique d'intervention » ou « d'action », « stratégie d'intervention », « modèle logique », « tableau logique d'impact » (dans moins d'un tiers des cas),
- « cadre logique » (dans un peu plus d'un cas sur dix).

PROPORTION DE RAPPORTS D'ÉVALUATION PRÉSENTANT UNE REPRÉSENTATION FORMALISÉE DE LA LOGIQUE D'ACTION



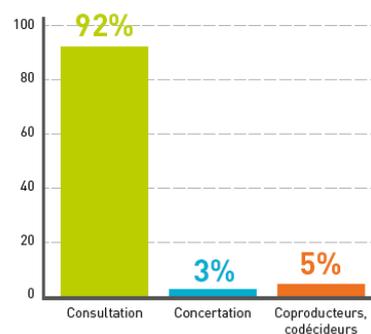
Source : 224 rapports analysés

ÉVOLUTION DANS LE TEMPS DE LA PROPORTION DE RAPPORTS PRÉSENTANT UNE REPRÉSENTATION FORMALISÉE DE LA LOGIQUE D'ACTION



Source : 224 rapports analysés

PROFONDEUR DE LA PARTICIPATION DANS LES ÉVALUATIONS



Source : 131 rapports analysés stipulant une association des bénéficiaires

1.2. La Cour des Comptes et la Chambre Régionale des Comptes

La mission d'évaluation expressément confiée à la Cour des Comptes est récente. La loi constitutionnelle de juillet 2008 prévoit que la Cour « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement ; assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ; contribue à l'information des citoyens par ses rapports publics ».

Selon la loi 2011-140 du 3 février 2011, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat peuvent saisir la Cour de demandes d'évaluation, sous forme de rapports remis au plus tard un an après la demande. La Cour peut également s'autosaisir.

Quid de la Chambre Régionale des Comptes ?

Les Chambres Régionales des Comptes sont des juridictions administratives spécialisées, comme la Cour des Comptes. Dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques publiques confiée à la Cour des Comptes, la pratique des enquêtes communes avec les Chambres Régionales s'est développée via un comité de liaison. Celles-ci contribuent donc aux enquêtes thématiques en évaluant les actions publiques et les conditions de leur mise en œuvre au niveau local. À ce titre, l'article L211-8 du code des juridictions financières dispose que « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant ».

Auditionnée par le CESER³⁴, la Chambre Régionale des Comptes Occitanie / Pyrénées-Méditerranée a présenté son action en matière d'évaluation des politiques publiques, en lien notamment avec la Cour des Comptes.

En effet, la Cour fait appel aux Chambres pour participer aux missions d'évaluation dès lors que les collectivités locales et les établissements publics locaux sont concernés. La Cour et les Chambres régionales peuvent programmer librement des travaux d'évaluation.

La gestion des enquêtes s'établit sur un rythme triennal (année 1 : conception de l'enquête + rédaction note de cadrage + cahier des charges + guide d'enquête et échantillon ; année 2 : contrôles ; année 3 : rédaction de la synthèse).

Les Chambres Régionales des Comptes présentent des points forts en matière d'évaluation (une expertise grandissante, des outils d'analyse performants et une connaissance du territoire affirmée) mais également des points faibles (l'examen de la gestion privilégie le contrôle organique ; les procédures [code des juridictions financières] ne sont pas directement adaptées pour des travaux d'évaluation malgré une volonté d'ajouter à l'article 211-8 du code des juridictions financières la possibilité de faire de l'évaluation pour mesurer l'impact et l'efficacité d'une politique publique dans son ensemble sur un territoire).

Les projets actuels d'enquête pour la Chambre Régionale des Comptes Occitanie / Pyrénées-Méditerranée sont les suivants : le thermalisme ; les abattoirs ; les aéroports secondaires ; des enquêtes de suivi sur les stations pyrénéennes et les stations balnéaires.

Si l'indépendance de l'institution exclut de fait toute piste de collaboration avec le CESER, le Président de la Chambre Régionale des Comptes est cependant favorable à « l'ouverture » de l'article 211-8 au Président du CESER pour suggérer une étude d'évaluation auprès de la Chambre sur le territoire régional (à ce jour, seul l'exécutif régional peut saisir la Chambre).

1.3. Quid de l'Etat au niveau national et territorial ?

L'évaluation des politiques publiques au niveau de l'Etat, et notamment au niveau de l'Etat territorial, émerge dans les années soixante autour de la notion de rationalisation des choix budgétaires et la recherche de l'efficacité. L'objectif est d'être en mesure de « mieux dépenser » afin d'atteindre les objectifs fixés au niveau national pour la mise en œuvre des politiques publiques.

³⁴ Source : audition du Président de la Chambre Régionale des Comptes, juin 2016.

Cette vision ciblée sur l'efficacité est restée constante jusqu'à aujourd'hui, bien qu'enrichie de nouveaux apports méthodologiques et dans une optique plus « généraliste » incluant les autres dimensions de l'évaluation.

La mise en œuvre des fonds européens et des Programmes Opérationnels pour lesquels l'Etat a été (et reste encore pour partie) Autorité de Gestion, a profondément modifié l'approche en matière d'évaluation. Les exigences de l'Union Européenne en matière de construction de programmes (évaluation ex-ante, cahiers des charges, recours à des organismes extérieurs, indicateurs..) ont réorganisé l'évaluation des politiques publiques au niveau de l'Etat (national et territorial).

Une troisième phase a émergé à partir des années 2000 avec la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et enfin de la Modernisation de l'Action Publique (MAP).

La LOLF a enclenché un processus de transformation radicale des règles budgétaires et comptables de l'Etat. L'ambition de cette Loi est de réformer la gestion de l'Etat tout entière, c'est-à-dire la façon dont l'argent public est utilisé par chaque Ministère. Cette réforme vise à se fixer, pour une politique donnée, des objectifs précis, avec des moyens alloués pour atteindre ces objectifs. Le but de la LOLF est de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Depuis le 1^{er} janvier 2006, la LOLF est le nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de l'administration de l'Etat.

La RGPP constitue, à partir des années 2000, une démarche de modernisation avec un objectif simple : concilier l'amélioration du service public avec l'économie de moyens dès lors qu'elle est possible.

Cette révision visait à changer en profondeur l'organisation administrative française et le contenu de l'action publique en offrant un meilleur service public aux usagers et en diminuant le niveau des dépenses publiques.

La modernisation de l'action publique (MAP) consiste à placer le citoyen et l'utilisateur au cœur de l'action publique, à faire de chaque Ministre, le responsable de l'amélioration permanente de l'administration qu'il dirige, à donner toute leur place aux agents et aux représentants des personnels et à articuler réforme de l'Etat et décentralisation.

Née après la révision générale des politiques publiques (RGPP) dont les effets ont été limités, la MAP constitue aujourd'hui un nouvel outil au service des citoyens et de l'amélioration des politiques publiques.

Quelle évaluation de la RGPP ?

Un rapport sur le bilan de la RGPP a été rendu en 2011 par les trois inspections générales interministérielles : il fait notamment apparaître que la RGPP a essentiellement consisté à rechercher des économies budgétaires rapides (règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux) sans réelle concertation des acteurs des politiques avec les agents publics, les organisations syndicales et les usagers, ce qui aurait empêché la préparation et la conduite de véritables réformes de fond.

Une grande partie des mesures issues de la RGPP a porté sur des restructurations et des rationalisations de services alors qu'aucune réflexion n'était parallèlement menée sur le périmètre des missions de l'Etat.

Cette approche a, en outre, été limitée à l'Etat, sans analyse des politiques partagées avec les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale.

Le gouvernement a lancé en décembre 2012 une démarche d'évaluation ex-post de l'ensemble des politiques publiques dans le cadre de la MAP. La démarche répond à une ambition élevée de revue de

l'ensemble des politiques publiques et d'utilisation innovante de l'évaluation au service de la transformation de l'action publique.

En l'espace de trois ans, elle s'est traduite par la réalisation d'un nombre significatif d'évaluations : 77 évaluations ont ainsi été engagées, dont 65 étaient finalisées au 31 décembre 2015. Elle a concerné l'ensemble des périmètres ministériels et a permis un travail important de réflexion sur un ensemble large de politiques publiques, en particulier dans le domaine de l'éducation, du logement, de la santé et du social. Avec plus de 300 inspecteurs mobilisés, les corps d'inspection ont constitué l'essentiel des équipes en charge des évaluations.

Quelle procédure pour les évaluations dans le cadre de la MAP ?

Le Gouvernement choisit les politiques à évaluer.

Le(s) Ministre(s) en charge de la politique concernée exerce la maîtrise d'ouvrage, le cas échéant avec une ou des association(s) d'élus. Il définit le cadre stratégique de la commande, à travers une lettre de mission et une fiche de cadrage et préside le comité d'évaluation (sauf cas de délégation).

Ce comité d'évaluation réunit les principaux acteurs concernés par la politique publique évaluée : les autres ministères, les collectivités territoriales, les organismes sociaux, les opérateurs nationaux et locaux, des experts, voire des représentants des bénéficiaires / usagers, et le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP). Il est tenu informé du déroulement de la mission et constitue le lieu de partage, d'appropriation et de discussion des productions de la maîtrise d'œuvre (cahier des charges et rapports).

La maîtrise d'œuvre est confiée à une équipe d'évaluation, généralement composée de membres des inspections, mais aussi parfois de personnalités qualifiées, de chercheurs, d'experts ou de prestataires extérieurs. C'est elle qui réalise les travaux, de manière objective et autonome, dans le calendrier imparti, et rédige le ou les rapports d'évaluation.

Le SGMAP anime et coordonne l'ensemble des évaluations : un référent « méthodologie » dédié à chaque évaluation conseille, accompagne et assiste la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. En plus d'un accompagnement méthodologique, il peut apporter une aide technique - voire des solutions et moyens - pour la consultation des parties prenantes (questionnaires, sondage, enquête qualitative, focus group...) et la production des travaux d'évaluation. A l'issue de l'évaluation, le SGMAP continue si besoin à accompagner le commanditaire dans la mise en œuvre des scénarios (formalisation d'un plan d'action, assistance à la transformation).

⇒ **L'audit d'un représentant de l'Etat territorial a permis de mieux comprendre le fonctionnement lié aux évaluations des politiques publiques.**

Le mode de fonctionnement est essentiellement basé sur une application des demandes formulées au niveau national par les Ministères. Il n'y a pas de « stratégie » à proprement parler au niveau territorial en matière d'évaluation des politiques publiques locales. En effet, en considérant la nécessité de pouvoir agir directement sur les déterminants de la politique publique évaluée et des conclusions des rapports, il appartient plus aux collectivités territoriales de s'approprier ces démarches.

Néanmoins, l'Etat territorial peut être amené à procéder à des évaluations pour le compte de l'Etat central dans le cadre de « panels » fixés au niveau national et ce, dans des délais très restreints. D'une manière générale, la temporalité de l'action publique s'est accélérée et les démarches d'évaluation doivent désormais s'inscrire dans un temps de plus en plus court.

L'Etat s'appuie notamment sur les administrations déconcentrées telles que la DREAL³⁵ ou la DIRRECTE³⁶ mais également sur les corps d'inspection pour lesquels l'évaluation fait partie des missions explicitement mentionnées dans les textes régissant leur fonctionnement. Il est possible de citer l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), l'Inspection Générale des Finances (IGF) ou encore le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) dont les missions ont évolué vers une plus grande attention portée à l'évaluation des politiques publiques et plus uniquement centrée sur les missions d'audit ou d'expertise.

En effet, loin de se limiter comme naguère aux missions traditionnelles d'inspection et de contrôle de régularité interne, ces corps exercent désormais de plus en plus des missions d'audit, de contrôle de gestion, de conseil stratégique et d'évaluation des politiques publiques.

D'autres acteurs de l'Etat peuvent également être impliqués dans des démarches d'évaluation ; c'est le cas notamment du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP - voir cadre ci-avant) ou du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET / ex-DATAR).

L'évaluation ex-ante apparait essentielle pour la construction des politiques publiques et, par extension, pour le lancement de projets d'aménagements (diagnostic pour le lancement de grands chantiers). Dans ce cadre, la phase de consultation du public et des différentes parties prenantes d'un projet constitue une forme d'évaluation ex-ante particulièrement pertinente pour recueillir les points de vue et choisir entre les différents scénarios. Au-delà des méthodes utilisées, la notion d'évaluation des politiques publiques est à considérer dans une vision large et l'ensemble des démarches liées au questionnement d'une politique publique, d'un dispositif et le recueil des avis des différentes parties prenantes s'inscrivent dans le champ de l'évaluation.

Le représentant de l'Etat en Région a particulièrement insisté sur l'exigence de transparence relative aux résultats des évaluations. Les rapports des évaluations pilotées par l'Etat sont, sauf exception, tous disponibles en téléchargement libre.

En Occitanie, la pratique de l'évaluation est pour le moment moins répandue que dans d'autres Régions telles que l'Alsace. A titre d'exemple, les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) des deux ex-Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées contiennent un article concernant l'évaluation des opérations inscrites dans chaque contrat. Cette évaluation doit être co-élaborée et co-pilotée par la Région et l'Etat territorial.

Le CPER 2015-2020 de l'ex-Languedoc-Roussillon précise notamment : « *Le Préfet de région et le Président de la Région arrêtent de manière concertée les politiques soumises à évaluation et valident le lancement et les modalités des évaluations. La coordination de ces différentes tâches est assurée par le Secrétariat Général des Affaires Régionales et les services de la Région. Le financement des évaluations régionales se fera à part égale entre l'Etat et la Région. Ces évaluations sont conduites en tenant compte de celles réalisées pour les Programmes Opérationnels européens, dans la mesure du possible de façon conjointe sur des thèmes partagés. [...] L'évaluation du CPER devra en outre porter à la fois sur les finalités du programme (effet en termes d'investissement public et de soutien à l'emploi), sur les cibles (quels impacts territoriaux ?) et sur les grands principes qui commandent le dispositif (modalités de gouvernance et de mise en œuvre). L'évaluation des volets thématiques doit également permettre de mesurer le rôle du CPER*

³⁵ DREAL = Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

³⁶ Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.

dans l'atteinte des objectifs et dans la mise en œuvre des stratégies régionales. Une convention relative au suivi et à l'évaluation du CPER est prévue entre l'Etat et la Région. »

Or, il apparaît clairement que l'évaluation de chacun des deux CPER a été placée au second plan, les priorités au niveau des services étant orientées vers les problématiques liées à la fusion en cours entre les deux régions, aussi bien au niveau des ex-Conseils Régionaux que des services de l'Etat.

D'une manière générale, la dynamique d'évaluation des politiques publiques au niveau de l'Etat territorial s'inscrit dans une logique descendante et très cadrée par le niveau national. Les perspectives de coopération avec le Conseil Régional pour évaluer les dispositifs et politiques publiques locales sont liées à l'élaboration des grands « schémas » tels que le SRCAE, SRESRI, SRCE, les CPER ou encore les Programmes Opérationnels européens.

2. L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU CONSEIL REGIONAL OCCITANIE / PYRENEES-MEDITERRANEE

2.1. Une organisation générale en cours de construction

L'exemple du Conseil Régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée constitue une illustration de la difficulté à installer un dispositif d'Evaluation des Politiques Publiques³⁷ stable et pérenne.

La fusion récente entre les ex-Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées a permis de confronter les pratiques existantes entre les deux ex-Conseils Régionaux.

- Dans la Région ex-Languedoc-Roussillon, il n'y avait pas d'évaluation en dehors des obligations réglementaires (fonds européens, CPER) et la dimension « performance de l'action publique » n'était traduite qu'au sein de la Direction du Contrôle de Gestion.
- En Midi-Pyrénées, la volonté de l'Exécutif et de la Direction générale de mettre en place une dynamique de l'évaluation des politiques publiques se concrétise en 2002 avec l'affirmation de la fonction stratégique et d'aide à la décision de l'évaluation, la création de la « Mission Etudes et Prospective » à la Direction générale des services et le lancement des premières études d'impact des politiques régionales (accompagnées de préconisations).

Successivement rattachée à la Direction Générale, au Contrôle de Gestion puis à l'Aménagement du territoire entre 2002 et 2016, la « Mission Etudes et Prospective » est désormais rattachée au Secrétariat Général « transversalité et démarche progrès » au sein d'un « Laboratoire des Mutations Territoriales et Sociétales ».

L'organisation politique de l'évaluation s'organise selon le schéma de gouvernance suivant :

- Un Vice-Président ;
- Une Commission sectorielle (dédiée aux PO européens, à la prospective et à l'évaluation) ;
- Un Bureau de l'Assemblée garant de l'évaluation.

Les recours à l'évaluation sont prévus dans le règlement intérieur via :

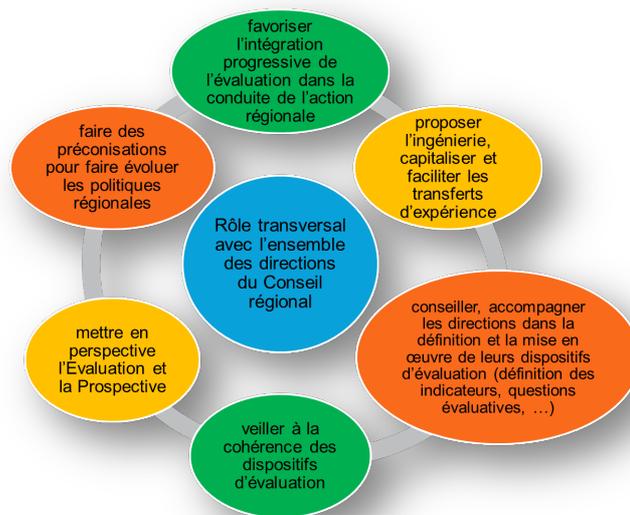
- Des missions d'information et d'évaluation confiées à un conseiller par l'Assemblée ;
- Des commissions sectorielles qui peuvent demander, en théorie, jusqu'à deux études par an ;
- Une évaluation « participative » dont les modalités restent imprécises à ce jour.

³⁷ EPP = Evaluation des Politiques Publiques.

Par ailleurs, une Direction de projet – le Laboratoire des Mutations Territoriales et Sociétales « **MAIA** » - assure la mise en œuvre d'une méthode et la diffusion d'une culture de l'évaluation. Il s'agit d'un outil transversal visant à incuber de nouvelles politiques, questionner les politiques existantes, éclairer les démarches stratégiques régionales (grands schémas) et identifier l'évolution des besoins des populations et territoire. Composé de huit agents, (6A, 2C), il intervient à trois niveaux :

- L'observation des mutations territoriales et sociétales ;
- La prospective (réfléchir aux évolutions possibles) ;
- L'évaluation : prioritairement axée sur la mesure d'impact sur les territoires et bénéficiaires des politiques régionales (cohérence entre objectifs et besoins).

Cette conception de l'évaluation se focalise ainsi sur l'analyse de l'impact et n'inclut pas la mesure de l'efficacité, de la pertinence et de l'efficience. Il s'agit d'une démarche d'évaluation ex-post centrée principalement sur les bénéficiaires et qui peut s'appuyer, lorsqu'ils existent, sur les indicateurs fixés par la Direction Opérationnelle du Conseil Régional pour la mise en œuvre de la politique publique en question.



Le laboratoire MAIA a pour mission d'accompagner les directions opérationnelles du Conseil Régional en proposant une ingénierie, des conseils pour la mise en œuvre des dispositifs d'évaluation (définition des indicateurs, questions évaluatives, rédaction des cahiers des charges pour les prestataires externes, veiller à la cohérence des dispositifs, faire des préconisations et, in-fine, favoriser l'intégration progressive de l'évaluation dans la conduite de l'action régionale.

Les principes de l'évaluation au Conseil Régional :

- Finalité politique d'aide à la décision,
- Progressivité (implantation souple, initiative encouragée, valorisation par la Direction Générale) ;
- Efficacité (mieux répondre aux besoins des destinataires des politiques publiques avec des préconisations) ;
- Adaptabilité (solutions « sur-mesure ») ;
- Lisibilité (simplicité des dispositifs et des indicateurs) ;
- Fiabilité (des indicateurs mais également des entretiens, enquêtes, recherches documentaires).

Les études d'évaluation des politiques régionales peuvent être stratégiques et transversales (pilotées par le laboratoire) ou « flash » confiées à des prestataires extérieurs (accompagnée par le Conseil Régional).

Ces études vont chercher principalement à évaluer l'impact (déterminer l'effet global de la mesure en incluant les effets non explicitement visés dans la politique). L'impact juge les retombées de l'action à moyen et long terme, qu'elles soient négatives, positives, attendues, imprévues.

L'exercice (réalisé le plus souvent par un prestataire externe) doit aboutir nécessairement à des préconisations permettant aux décisionnaires d'ajuster si nécessaire les politiques concernées que ce soit à un niveau stratégique, opérationnel ou organisationnel.

Au cours de son audition, le Conseil Régional a présenté les détails du processus de mise en œuvre des études d'évaluation. Ce dernier est en cours de stabilisation.

Phase préparatoire

1. Demande d'une commission sectorielle à l'assemblée ;
2. Précision de la demande : discussion pour vérifier l'opportunité de l'étude (exposé des motifs), détailler la politique à évaluer (description, contexte, objectifs, champ d'application, acteurs impliqués, résultats attendus sur les plans quantitatifs et qualitatifs) + cerner les questions évaluatives qu'elles se posent (efficacité, cohérence, efficacité, impacts sur les enjeux identifiés) + évaluation souhaitée (ex-ante, in-itinere, ex-post) ;
3. Validation de la demande par la Présidente en lien avec le VP en charge de l'Evaluation et le VP concerné par le sujet ;
4. Rapport en Commission 6 et Commission Permanente pour lancer l'étude.

Phase de lancement et réalisation

1. Recours à des prestataires externes : rédaction des cahiers des charges (approche flexible, pas de standard). Une certaine marge de manœuvre est laissée au prestataire ;
2. Rapport pour information à la Commission 6 et à la Commission Permanente ;
3. Procédure de consultation ;
4. Etude des propositions des consultants avec les Directions concernées ;
5. Mise en place du Comité de pilotage et équipe technique ;
6. Réalisation des études par les cabinets d'études sur la base d'entretiens, d'enquêtes, de recherches documentaires, des indicateurs existants le cas échéant ;
7. Réunion du comité de pilotage au lancement et en phase intermédiaire : présentation de la méthodologie et validation de l'avancement de l'étude.

Phase de restitution et préconisations (stratégiques, organisationnelles ou correctives)

1. Réunion de travail avec les Directions + les élus sur les conclusions et les préconisations, actions correctives proposées ;
2. Mise en exergue des points sensibles et des points à soumettre à arbitrage ;
3. Présentation des études et des conclusions en réunions de Direction, en Commission 6 ou en Commission élargie ;
4. Présentation en Commission Permanente ;
5. Réalisation de fiches de synthèse et de suivi.

Le Conseil Régional explique avoir rencontré des difficultés notamment au sujet des indicateurs, ces derniers étant inexistant, non ou mal renseignés.

Une démarche est en cours pour fusionner les systèmes d'informations décisionnels et doter la Région d'un outil unique de suivi et pilotage interne des politiques publiques. Cette fiabilisation des données servira de base pour alimenter les indicateurs nécessaires pour les évaluations.

Quel est le bilan actuel des démarches d'évaluation tel que l'estime le Conseil Régional ?

- **Points positifs** : la souplesse actuelle du système / une culture de l'évaluation qui progresse / un renforcement du lien avec le pilotage et l'observation / un dispositif d'indicateurs qui se structure.
- **Points à améliorer** : l'harmonisation de l'évaluation (aujourd'hui très hétérogène selon les directions) et des dispositifs de pilotage / la perception de l'utilité de l'évaluation / la participation plus large des citoyens et de la société civile / aucune communication sur les résultats des évaluations.

Le Conseil Régional explique les difficultés à s'inscrire dans une dynamique d'évaluation ex-ante pour construire les politiques publiques, eu égard notamment au calendrier électoral et au « temps politique » qui implique une pression de l'immédiateté et de la poursuite de réalisations et résultats visibles sur le court terme.

Ce postulat apparaît regrettable car ne permettant pas de s'inscrire dans un processus intégré qui de conduite de l'action publique via des travaux d'évaluation en continu. De plus, la construction d'un référentiel d'indicateurs cohérent et pérenne permettrait de mieux structurer le pilotage de l'action publique régionale et de réaliser des économies sur le moyen terme en ayant un recours moindre aux prestataires externes pour la réalisation des études d'évaluation in-itinere ou ex-post.

L'audition du Vice-Président du Conseil Régional par la Commission³⁸ confirme cette organisation avec trois enjeux principaux identifiés en matière d'évaluation :

- Aider à la décision ;
- Des politiques adaptées aux besoins des territoires et des citoyens ;
- Rendre compte aux citoyens.

Le Conseil Régional assume une volonté de mettre en œuvre une stratégie d'évaluation sur-mesure.

Approche multicritères : chaque politique ou dispositif régional est étudié à travers un ensemble de critères évaluatifs standards, notamment en termes d'impact, d'efficacité, d'efficience, de cohérence, d'utilité, de pertinence et de durabilité.

Approche pluridisciplinaire : chaque politique ou dispositif régional doit être évalué dans ses impacts économiques, sociaux et environnementaux. L'évaluation ne saurait se limiter à une approche purement financière et budgétaire.

Les outils mis en œuvre : une approche qualitative et pas seulement quantitative, avec des techniques d'analyse, d'enquêtes et de consultation diversifiées et adaptées.

³⁸ Source : audition du Vice-Président du Conseil Régional délégué aux Affaires Européennes, aux Fonds Structurels, à la Coopération au Développement, à l'Evaluation et la Prospective, mars 2017.

Les évaluations doivent amener à des conclusions concrètes avec des scénarios correctifs qui portent sur les objectifs des politiques publiques, les actions à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ainsi que les « modes de faire ». La communication des résultats se fera de manière transparente selon un processus défini au cas par cas.

Les évaluations à venir sont issues d'un **accord cadre** (400 000 €) finalisé en début d'année 2017. Les prestataires ont été choisis et seront sollicités (remise en concurrence via des marchés subséquents) pour réaliser des évaluations « flash » (sur 6 mois, environ 50 000 € chacune) sur demande des commissions sectorielles.

Par ailleurs, une « Mission sur l'évaluation de la fusion » est en cours de mise en place (méthodologie arrêtée en novembre 2017). Composée de plusieurs conseillers régionaux, elle devra mettre en relief les principales conséquences de la fusion entre les deux anciennes Régions.

Il apparaît désormais clair qu'une volonté politique existe pour développer et valoriser l'évaluation des politiques publiques au sein du Conseil Régional. Le cadre général de l'évaluation n'est pas encore stabilisé et des interrogations demeurent sur la place et la mise en œuvre réelles de l'évaluation (notamment celle en amont de la construction des politiques publiques / ex-ante) au Conseil Régional.

Si l'existence d'une Direction de Projet et de dispositions dans le règlement intérieur (demandes des Commissions sectorielles) constituent des signes positifs, il semblerait cependant qu'une large part d'autonomie soit laissée aux Directions Opérationnelles pour mener directement leurs évaluations « réglementaires » dans le cadre des schémas dont elles ont la charge.

L'accord-cadre pour le lancement de plusieurs évaluations par un prestataire extérieur à la demande des commissions sectorielles tend à démontrer que la pratique de l'évaluation des politiques publiques au Conseil Régional ne s'inscrit pas nécessairement dans un processus « intégré » de construction des politiques publiques, mais plus comme une démarche ponctuelle « à la demande ».

2.2. Un dispositif lié aux Programmes Opérationnels européens très structuré

Au-delà des démarches de structuration d'un cadre stabilisé de l'évaluation des politiques publiques régionales, on retrouve également des initiatives liées à un cadre réglementaire qui s'applique à la collectivité. S'il est possible de citer les évaluations liées aux grands schémas régionaux tels que le SRCAE³⁹, CPRDFOP⁴⁰ ou encore le SRDEII⁴¹, la démarche la plus significative est liée aux Programmes Opérationnels européens pour lesquels la Région doit s'engager à mettre en œuvre un dispositif de suivi et d'évaluation complet.

⇒ **L'audit de la Direction des Affaires Européennes du Conseil Régional a permis d'approfondir les modalités liées à cette obligation avec comme exemple le Programme Opérationnel FEDER/FSE/IEJ de l'ex-Région Languedoc-Roussillon.**

³⁹ Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie = SRCAE.

⁴⁰ Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles = CPRDFOP.

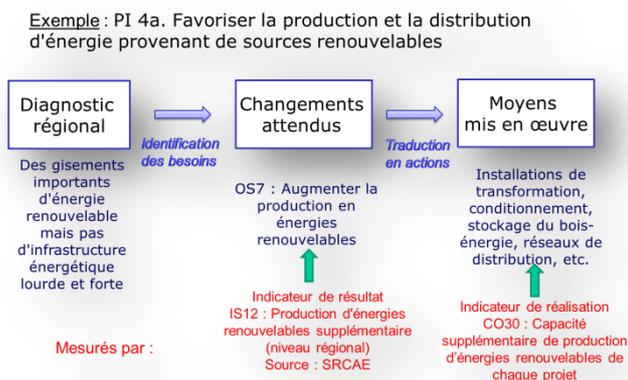
⁴¹ Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation = SRDEII.

La programmation 2014-2020 des Programmes Opérationnels européens a été réalisée au travers d'une large démarche d'évaluation (ex-ante, in-itinere et ex-post) avec un cadre de performance très abouti (suivi de nombreux indicateurs). Les programmes européens s'inscrivent dans une logique de performance (ou approche par les résultats). Il s'agit en effet d'une nouvelle orientation de la Commission européenne pour la période 2014-2020. On distingue :

- ⇒ Le pilotage par la performance (suivi évaluatif).
- ⇒ La valorisation des résultats et la mesure de l'impact (évaluation).

Présentation du dispositif évaluatif :

Les indicateurs présents dans le PO FEDER/FSE-IEJ sont basés sur la logique d'intervention. Pour chaque action, les indicateurs sont choisis à partir du besoin identifié dans un diagnostic régional (évaluation ex-ante) puis des changements attendus et enfin des moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif fixé.



Deux types d'indicateurs cohabitent (118 indicateurs pour le PO FEDER/FSE/IEJ) :

- Les indicateurs spécifiques au PO (permettant d'illustrer la spécificité du programme régional et des priorités affichées).
- Les indicateurs communs à l'ensemble des PO européens (permettant de mesurer les réalisations et les effets au niveau macro-régional).

	FEDER	FSE	IEJ
Réalisation	30 communs 8 spécifiques	23 communs 1 spécifiques	23 communs (idem FSE)
Résultat	18 spécifiques	9 communs 6 spécifiques	21 communs (dont les 9 FSE)

Chaque porteur de projet doit renseigner un certain nombre d'indicateurs et doit contribuer, par son action, à l'atteinte de la cible fixée pour chaque indicateur.

Le « Cadre de Performance » est également une nouveauté de la programmation 2014-2020. Il s'agit d'un ensemble d'indicateurs de réalisation et financiers sélectionnés par l'Autorité de Gestion parmi les indicateurs du PO, et pour lesquels elle a fixé des valeurs qu'elle s'engage à atteindre avec des cibles à l'horizon 2018 (valeurs intermédiaires) et 2023 (valeurs cibles).

Axe prioritaire	Type d'indicateur	PI	Numéro d'indic	Libellé de l'indicateur	Valeur intermédiaire	Valeur cible	Unité
1	Réalisation	1b	CO26	Nombre d'entreprises coopérant avec des organismes de recherche	82	261	Entreprise
	Réalisation	3a + 3d	CO01	Nombre d'entreprises bénéficiant d'un soutien	3 481	11 070	Entreprise
	Financier		IS7	Montant TTC des dépenses certifiées Axe 1	23 935 851,84	225 737 466,00	Euro
2	Réalisation	2a	IS9	Nombre de sites prioritaires couverts par le THD	63	200	Site
	Financier		IS7	Montant TTC des dépenses certifiées Axe 2	5 677 552,96	53 544 655,00	Euro
3	Réalisation	4a	CO30	Capacité supplémentaire de production d'énergie renouvelable	6,00	21,00	MW
	Réalisation	4c	CO31	Nombre de ménages dont le classement en matière de consommation énergétique s'est amélioré	564	2 726	Ménage
	Réalisation	7c	IS16	Nombre d'infrastructures améliorées ou créées soutenues	1,00	2,00	Infrastructure
	Financier		IS7	Montant TTC des dépenses certifiées Axe 3	11 208 342,86	105 705 159,00	Euros

L'atteinte des cibles fixées conditionne l'obtention d'un « bonus » contractuel de 6 % du montant de l'enveloppe totale, ce qui implique une forte sélectivité des projets financés.

- Les indicateurs de résultat sont choisis en fonction de l'objectif spécifique à mesurer.
- Les indicateurs de réalisation sont sélectionnés parmi une liste commune de la Commission Européenne ou, à défaut, sont créés pour le besoin.

Présentation du plan d'évaluation du PO FEDER/FSE/IEJ :

Obligation réglementaire, le plan d'évaluation doit « garantir la pertinence et la qualité des travaux évaluatifs ». Il prévoit des évaluations mesurant l'impact du PO sur chacun des Objectifs Spécifiques du programme opérationnel.

Il est le fruit d'une large concertation entre services du Conseil Régional et partagé en Comité Régional de Programmation (CRP) et Comité Régional de Suivi (CRS).

Il prévoit notamment 20 évaluations à conduire d'ici 2022 dont 16 évaluations d'impact (ex : effet du soutien aux entreprises dans une perspective de gain de compétitivité et d'internationalisation) et 4 évaluations transversales (ex : effet emploi du PO FEDER/ FSE/ IEJ) pour un budget total compris entre 1,5 et 1,9 M€.

Une personne est en charge de la coordination de l'évaluation du PO au Conseil Régional. Parmi ses fonctions, on distingue une part significative d'animation de réseaux auprès des services instructeurs, des porteurs de projets et des partenaires ainsi qu'un suivi de l'ensemble du processus et notamment des « fiches d'évaluation » rédigées dans ce plan.

Ces dernières constituent une trame pour chaque évaluation (choix du sujet, questionnement évaluatif, méthodologie de travail, données nécessaires et budget indicatif pour le choix des prestataires externes). Chaque évaluation sera réalisée par un prestataire externe.

Etape 1 : Lancement de l'évaluation

- L'**Autorité de Gestion (AG)** élabore une note d'opportunité et constitue un **comité de pilotage ad hoc**
- Le **Comité Régional de Programmation (CRP)** est informé de l'organisation du **Comité de Pilotage (COPIL)**
- L'**AG** rédige un cahier des charges sur les recommandations du **COPIL**
- L'**AG** sélectionne le cabinet extérieur qui réalise l'évaluation

Etape 2 : La mise en œuvre de l'évaluation

- Le **COPIL** et l'**AG** suivent les travaux réalisés par le cabinet externe
- Le cabinet externe présente ses conclusions au **COPIL** et à l'**AG**

Etape 3 : La valorisation de l'évaluation

- Le **COPIL** discute les conclusions et recommandations du cabinet externe et les valide avec l'**AG**
- L'**AG** et le **COPIL** élaborent un plan d'action sur la base du rapport
- Le **CRP** est consulté sur le plan d'action
- Le **Comité Régional de Suivi (CRS)** discute et valide le plan d'action

Le dispositif évaluatif lié aux fonds structurels européens et notamment le PO FEDER/FSE/IEJ permet de rapprocher l'évaluation de la conception de « l'architecture » des politiques publiques avec le choix d'indicateurs adéquats dès le départ. Il s'agit en somme d'un dispositif qui intègre les 3 phases de l'évaluation.

Ce travail de pilotage et d'évaluation réalisé doit nécessairement amener à une prise de conscience de la part des élus régionaux et leur permettre d'arbitrer les politiques en cours au regard des indicateurs de résultats/réalisation et de l'atteinte (ou non) des cibles fixées.

Il est à noter que le travail préparatoire (diagnostic, évaluation ex-ante, suivi évaluation, grille des indicateurs, cadre de performance...) à l'élaboration des programmes européens pourrait constituer une base solide pour le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques régionales, y compris celles « hors Programmes Opérationnels ». La limite de cette proposition est liée au calendrier électoral régional qui diffère de celui de la programmation européenne.

Un des principaux écueils du dispositif d'évaluation des Programmes Opérationnels européens est lié à la mise en place d'un modèle « entrepreneurial » très complexe où le projet politique est difficile à cerner et où la notion de projet de territoire se délite au profit d'une addition d'objectifs issus d'une stratégie européenne « Europe 2020 » dans une logique très descendante.

3. QUELLES SONT LES COLLECTIVITES AYANT SU METTRE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS D'EPP PERFORMANTS ?

3.1. L'ex-Conseil Régional Rhône-Alpes

L'ex-Région Rhône-Alpes apparaît comme une référence au niveau national en matière de structuration de l'évaluation des politiques publiques. Il est intéressant de constater que le CESER tient une place privilégiée dans ce dispositif.

Dès 1991, la Région concrétise son engagement dans une démarche volontariste d'évaluation de ses politiques d'intervention, avec la mise en place d'un dispositif spécifique. La volonté politique apparaît déjà comme la clé du succès. Dès l'origine, le CESER avait fortement souhaité une démarche d'évaluation et s'y trouve logiquement associé.

Le Conseil Régional choisit les sujets à évaluer, confie les travaux à un cabinet extérieur à travers un cahier des charges, organise la neutralité du processus à l'aide d'un Comité Scientifique, invite des représentants du CESER dans des groupes ad hoc de suivi, consulte le CESER pour avis sur le rapport du cabinet d'évaluation et organise un débat sans vote en séance plénière où le CESER présente son avis.

En 2005, la Région décide de faire évoluer son dispositif d'évaluation dans une dynamique de pilotage stratégique de la collectivité. Le portage politique est assuré par un élu Conseiller Régional en charge de l'évaluation qui a aussi pour mission de représenter la Région pour l'évaluation du Contrat de Plan Etat-Région et des Programmes Opérationnels européens. L'objectif de l'évaluation est de répondre à des questionnements (cohérence, efficacité, efficience...) dans le cycle de vie d'une politique.

En 2012, une nouvelle délibération est signée et intitulée « *Dynamique d'Evaluation des Politiques Régionales* » et réaffirme le rôle des élus au Comité de Suivi de la Dynamique d'Evaluation (CSDEP) et aux instances d'évaluation chargées de suivre les travaux. L'indépendance et la neutralité de la

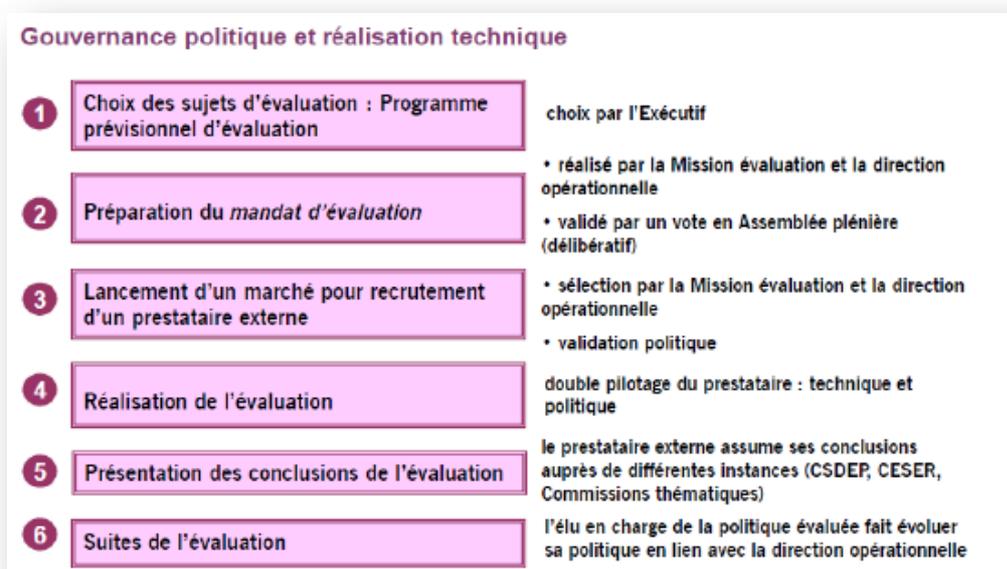
démarche est garantie par l'association d'experts et l'externalisation des travaux d'évaluation dans un cadre méthodologique rigoureux et transparent.

La Région propose deux types de travaux d'évaluation avec, pour chacun, un cadre méthodologique différent :

- Les évaluations d'impact : centrées sur l'analyse des résultats ou effets obtenus à long terme. Elles concernent des politiques ayant eu au minimum cinq années de mise en œuvre, et qui sont conduites selon les modalités suivantes :
 - Un programme pluriannuel, adopté en séance plénière en début de mandature sur proposition de l'Exécutif et revu chaque année par l'assemblée pour y apporter les éventuelles adaptations nécessaires ;
 - Tous les six ans pour les compétences obligatoires et au cas par cas pour les autres politiques ;
 - Le vote des mandats d'évaluation en Assemblée Plénière, après avis du CSDEP, des commissions thématiques et du CESER.
- Les bilans évaluatifs : centrés sur l'analyse des résultats à court terme des politiques, ils concernent les politiques ayant connues au minimum deux années de mise en œuvre. Le programme est arrêté par l'exécutif, sur proposition du CSDEP, après saisine motivée des Vice-Présidents et avis des Commissions thématiques. Le mandat d'évaluation est approuvé par le CSDEP après avis des commissions concernées.

Trois principes fondateurs irriguent la dynamique d'évaluation au Conseil Régional :

- **Impartialité** des évaluations (réalisées par des prestataires externes et pilotées par une instance d'évaluation présidée par une personnalité extérieure non élue) ;
- **Portage politique** : programme des évaluations d'impacts (évaluation « lourdes ») adopté en plénière et programme des autres travaux évaluatifs arrêté par l'exécutif ; mandats d'évaluation votés en plénières ou approuvés par un CSDEP aux missions renforcées, piloté par des élus et avec 2 membres du CESER ;
- **Culture de l'évaluation** (actions de formation, sensibilisation des agents, élus et membres du CESER, valorisation et suivi).



Les instances de gouvernance :

- Le **Comité de Suivi de la Dynamique d'Évaluation des Politiques (CSDEP)**. Composé d'un élu par groupe politique, de deux membres du CESER, de deux experts désignés par le Président, sa mission est de garantir l'indépendance de la démarche et le respect de la délibération. Ce CSDEP peut être saisi par :
 - Le Président du Conseil Régional ;
 - Tout Vice-Président, Conseiller spécial ou Conseiller délégué, sur une politique de son ressort ;
 - Tout Président de Commission, après avis motivé de la Commission, sur une politique entrant dans son champ thématique ;
 - 1/5 des membres du Conseil Régional, dans la limite d'une fois par an et par Conseiller.
- **Une instance spécifique à chaque évaluation** d'impact ou bilan évaluatif présidé par une personnalité extérieure non élue, avec un élu par groupe politique et deux membres du CESER, sa mission est de piloter le travail en cours de réalisation, d'émettre un jugement évaluatif et d'être force de proposition sur l'évolution de la politique.

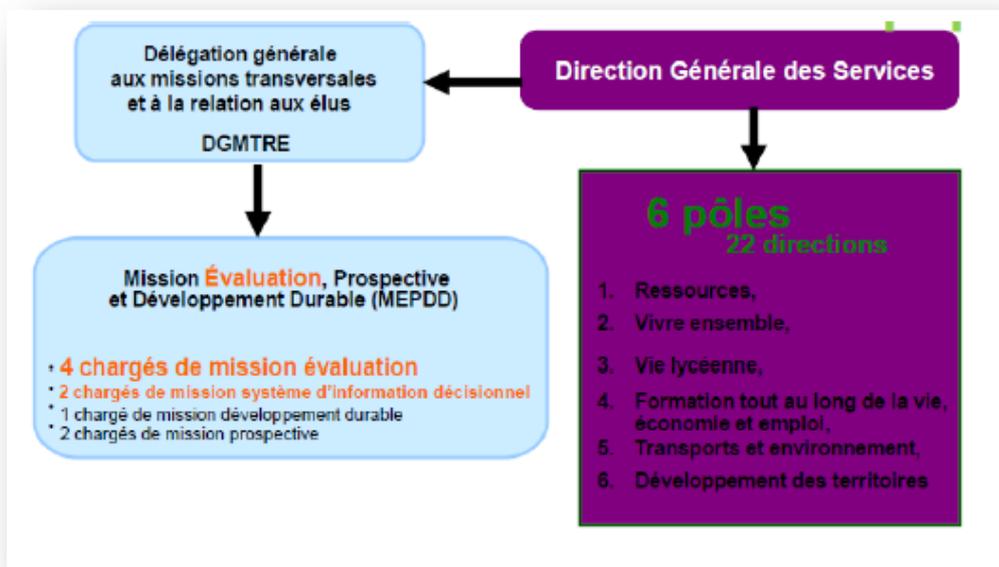
Malgré un dispositif solide et performant, le Conseil Régional identifie certains axes de progrès :

- Introduire du Développement Durable et de la prospective dans la démarche d'évaluation.
- Implication plus forte des élus ;
- Le suivi des conclusions des rapports d'évaluation (y compris dans les budgets) ;
- Système d'information : mise en place d'un suivi avec des indicateurs dès la conception de la politique, collecte et consolidation des informations. Le modèle pour cette action est celui des Programmes Opérationnels européens dans un format simplifié ;
- Communication, information et appropriation culturelle ;
- Association des citoyens par des outils de démocratie participative ;
- La disparition du « Comité Scientifique de l'Évaluation » en Rhône-Alpes (composé de chercheurs universitaires) est regrettée par le CESER Rhône-Alpes, ce dernier étant garant d'une certaine déontologie (méthodes et indépendances).

Dans ce contexte, le CESER a été progressivement associé au processus d'évaluation des politiques publiques régionales. A ce jour, son rôle se décline à plusieurs niveaux :

- Il formule des observations sur le mandat d'évaluation (lettre au Président du Conseil Régional par le Président du CESER et instruction par le Président de la Commission finances et évaluation en lien avec le Président de la Commission thématique concernée) ainsi que sur le cahier des charges de l'évaluation ;
- Il est membre du CSDEP et des instances d'évaluation et de la Commission de Suivi et d'Évaluation des aides accordées aux entreprises (SUEVAL, dispositif mis en place en 2011).

- Il donne un avis sur le rapport d'évaluation d'impact (résultats et recommandations) et sur le rapport annuel du CSDEP. Cet avis est voté en Assemblée Plénière du CESER et annexé au rapport de l'Exécutif ;
- Ses membres sont formés à l'évaluation au même titre que les élus régionaux.



3.2. Le Conseil Départemental du Gard

Le Conseil Départemental du Gard a largement valorisé la place de l'évaluation des politiques publiques dans son mode d'action depuis plusieurs années. Il est aujourd'hui incontournable dans la liste des collectivités territoriales qui ont su mettre en place un dispositif performant en matière d'évaluation des politiques publiques. Son audition par le CESER a permis de mieux appréhender son mode de fonctionnement.

L'évaluation des politiques publiques est à replacer dans un schéma global du « management des politiques publiques » au Conseil Départemental qui inclut les différents outils mobilisés dans le cycle de vie d'une politique publique.



L'appropriation par la population des politiques publiques et la production d'effets sociaux constituent le cœur de l'évaluation (mesure de l'impact). Pour cela, le Conseil Départemental a mis en œuvre un observatoire du territoire et un baromètre de l'opinion. Les ateliers de concertation citoyenne ont été supprimés depuis peu⁴².

Le champ de l'évaluation est « externe », et implique donc un travail « de terrain » pour interroger les bénéficiaires, citoyens, utilisateurs, au-delà des simples indicateurs de suivi et de résultat. Une distinction est à opérer entre réalisations, résultats et impacts avec les différents indicateurs qui s'y rapportent.

	ÉVALUATION	CONTROLE	AUDIT	CONSEIL EN GESTION	ÉTUDE
CHAMP	externe	interne	interne	interne	nd
QUESTIONS	pertinence efficacité efficience utilité	régularité	efficacité efficience	efficacité efficience	nd
MODE D'INTERVENTION	ponctuel	ponctuel	ponctuel	constant	ponctuel
PORTÉE	orientation	sanction	amélioration	pilotage	connaissance

Concernant la mise en place de tableaux de bords et d'indicateurs, le Conseil Départemental insiste sur l'importance de disposer au sein de la collectivité d'une base de données « idéale » pour le suivi des indicateurs avant de se lancer dans une démarche d'évaluation.

L'organisation choisie au Conseil Départemental :

- Un portage par le président lui-même, pas d' élu dédié ;
- Une implication des élus en fonction de la politique évaluée ;
- Une Direction de l'évaluation rattachée au Directeur Général des Services ;
- Aucune autosaisine : le déclenchement est politique, formalisé par une lettre de mandat présentée à l'Assemblée Départementale.

Les instances d'évaluation du Conseil Départemental :

- Un comité de pilotage : pour renforcer le partenariat – avec un rôle de chef de filât – une représentation commune de la politique évaluée ;
- Un comité technique avec les services concernés ;
- Des groupes spécifiques pour articuler l'approche stratégique et la faisabilité des recommandations ;
- Une association des citoyens et usagers (associations et panels via institut de sondage).

⁴² A noter que suite aux élections cantonales de 2015, les moyens consacrés à l'évaluation ont considérablement diminué. De 10 agents et 200 000 € de budget annuel, les ressources disponibles sont désormais limitées à 7 agents et un budget annuel quasi-nul.

Mutations opérées, améliorations	Difficultés non résolues
Des évaluations désormais quasi-exclusivement opérées en régie	Planification dans l'agenda de la collectivité
Un périmètre des questions évaluatives plus resserré (plus ciblé sur l'impact)	Manque de débat politique autour des préconisations
Des évaluations « flash » non programmées	Aucune communication externe
Un travail en cours sur la priorisation des préconisations formulées	Un manque de retour vers les citoyens

3.3. L'évaluation et la construction d'un projet de territoire : l'exemple de la Communauté de Communes Vallée de l'Hérault

La Communauté de Communes Vallée de l'Hérault - CCVH (28 communes, 36 000 habitants) est une collectivité locale située au cœur du département et à proximité de la Métropole de Montpellier.

Afin de faire face à des enjeux importants, notamment en matière de développement économique mais aussi de préservation du cadre de vie face à une croissance démographique de plus en plus forte, la Communauté de Communes a souhaité construire son projet de territoire au travers d'une démarche intégrée d'évaluation des politiques publiques.

Son audition par le CESER a clairement fait apparaître le lien indissociable, notamment au niveau local, entre l'évaluation des politiques publiques et la construction d'un projet de territoire avec des objectifs stratégiques, opérationnels, et traduits en actions mesurables.

Cette « colonne vertébrale » de l'action locale implique nécessairement un processus d'élaboration du projet de territoire au travers de l'évaluation des politiques menées et à conduire.

L'intérêt de construire des projets de territoire au travers d'une démarche d'évaluation en continu (ex-ante, in-itinere et ex-post) permet de proposer des politiques publiques « à la carte » au regard des besoins existants sur le territoire.

Dans un contexte de développement poussé du territoire, et avec une volonté d'inscrire son action dans un projet global, la collectivité a fait le choix de s'impliquer, dès 2006, dans un vaste travail d'anticipation de ses besoins et de ses activités en réalisant son projet de territoire.

Le projet territorial concerne l'ensemble des politiques menées sur le territoire. Il implique également de nombreux partenaires externes, associés ou financeurs du projet de territoire : il ne s'agit donc plus d'évaluer une politique publique dans un champ de compétence donné mais bien d'évaluer un projet territorial et sa gouvernance.

En soi, la construction d'un projet de territoire cohérent et associant un maximum de parties prenantes dans son élaboration peut s'apparenter à une démarche d'évaluation ex-ante dans le sens où un diagnostic exhaustif de l'existant couplé à une vision politique des élus permet de définir des grands objectifs stratégiques, eux-mêmes déclinés en objectifs opérationnels, fiches d'actions et indicateurs de suivi. L'évaluation initiale élaborée dans la phase de diagnostic structure ainsi l'ensemble du projet politique sur le long terme.

La mise en place des démarches d'évaluation au sein de la CCVH démarre en 2003 par la signature de la charte de l'évaluation proposée par la Société Française de l'Evaluation (SFE).

Une « Mission évaluation » a été créée au sein d'une « Direction Prospective Territoriale » rattachée directement au DGS. Un budget annuel (environ 50 000 €) est dédié pour la réalisation d'une évaluation au sein de la Direction, en complément des 3 postes à temps plein.

En accord avec le Président de la CCVH, cette direction peut accompagner les autres directions opérationnelles dans la conduite du changement et la mise en œuvre des préconisations formulées dans les rapports d'évaluation.

L'évaluation (annuelle) peut être menée en interne (par le service Prospective Territoriale) ou en externe, mais toujours en co-construction entre la Direction opérationnelle qui porte la politique et la Direction Prospective Territoriale (apport de méthodologie, vision transversale, appui technique...). La nature des évaluations peut varier d'une politique publique à un dispositif, une contractualisation.

L'évaluation menée de façon participative avec la mise en place de groupes de travail (comité technique, comité de pilotage) constitués d'élus, de techniciens, de partenaires techniques, financiers et institutionnels qui permettent de recueillir une pluralité des points de vue.

Une appréciation des besoins est réalisée en comité de direction autour du DGS et/ou en Bureau autour du Président.

Il s'agit d'une approche pleine et entière pour évaluer une politique publique lorsque le besoin est de définir ou redéfinir globalement les finalités, le sens, l'organisation et les moyens pour un champ d'intervention ou une compétence de la CCVH. L'évaluation est protéiforme (ex-ante, in-itinere, ex-post), à différents niveaux (stratégique, pilotage, opérationnel) et sur différents registres (efficacité, efficience, pertinence, cohérence, utilité).

Focus sur une évaluation ex-ante menée en externe dans le cadre du projet de territoire :

Printemps 2016 : la CCVH travaille sur l'élaboration du renouvellement de son projet de territoire avec comme composante majeure l'idée de Smart Vallée.

Été 2016 : la CCVH lance une consultation pour mettre en œuvre une évaluation ex-ante sur la thématique « *S'engager en faveur de la conception et l'émergence de la « Smart Vallée de l'Hérault » pour réussir comme territoire pilote et innovant la mutation territoriale du 21^{ème} siècle* ».

L'évaluation portera sur les besoins exprimés ou latents sur le territoire appelant à une réponse en termes d'intelligence territoriale et/ou d'utilisation des TIC. Elle comportera une réflexion sur les usages de la population de la Vallée de l'Hérault en l'état actuel de la situation, et leurs évolutions possibles au regard des besoins identifiés et recensés. L'évaluation s'attachera à répertorier également les équipements nécessaires pour mettre en œuvre une réponse d'intelligence territoriale adaptée aux besoins et aux usages, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de financement de ces équipements.

Chaque évaluation fait systématiquement l'objet d'une délibération en Conseil Communautaire. Cette délibération se structure en 3 parties : le cahier des charges / le compte-rendu de l'évaluation, la synthèse et les orientations, les enjeux et améliorations. Les résultats des évaluations et ateliers de concertation sont disponibles sur le site internet de la CCVH et dans le magazine local.

Toutes les évaluations menées ont permis de conduire du changement sur chaque politique publique, voire de la réorienter. L'intérêt de construire des projets de territoire au travers d'une

démarche d'évaluation en continu (ex-ante, in-itinere et ex-post) permet de proposer des politiques publiques « à la carte » au regard des besoins existants sur le territoire.

Si le coût de l'évaluation est relativement faible au regard des avantages procurés par une construction structurée des politiques publiques, il demeure cependant important dans l'absolu (50 000 € de budget annuel ainsi que 3 agents à temps plein à la CCVH). Ce coût met en lumière l'importance de la volonté politique de structurer l'action d'une collectivité via des démarches d'évaluation en continu.

Qu'est-ce que le Réseau REVMED ?

REVMED est un réseau institutionnalisé de collectivités locales méditerranéennes qui s'engagent dans des démarches d'évaluation.

Le point de départ de la création de ce réseau a été le constat de pratiques d'évaluations peu répandues dans les collectivités territoriales du sud de la France malgré « une impérieuse nécessité de la développer au vu du contexte contraint et une société en tension ».



Le réseau s'est constitué en 2010 autour de 8 collectivités fondatrices avec pour ambition de répondre à plusieurs besoins :

- => Amélioration du management des politiques locales avec le souci d'une économie de moyens,
- => L'émergence d'une culture et expertise commune,
- => Un échange de bonnes pratiques,
- => Soutien mutuel technique par la mise en commun de moyens humains.

Les deux principes forts du réseau sont la réalisation d'évaluations concrètes dans chaque collectivité ainsi que la mise en commun des compétences et expertises dans leur engagement financier.

C'est volontairement que les membres fondateurs ont choisi de commencer ce travail en commun sans créer de nouvelle structure juridique, mais en se dotant d'une charte de réseau qui précise les principes et l'éthique mise en œuvre et des règles pour un fonctionnement clair et optimisé.

REVMED peut s'enorgueillir de réalisations concrètes qui lui ont permis d'obtenir le prix Territoria d'Or en 2014 :

- => Rédaction du cahier des charges pour la 1^{ère} évaluation de l'agglomération de Béziers sur la politique d'enseignement artistique,
- => Entretiens en vue de monographies dans les quartiers nord de Nîmes
- => Evaluation commune CG30-CG84 sur la politique de prévention de l'enfance.

Si les membres du réseau REVMED souhaitent maintenir un périmètre « méditerranéen », ils sont néanmoins favorables à l'élargir aux collectivités locales de la région et notamment au Conseil Régional pour lequel les tentatives étaient restées infructueuses jusqu'à présent.

4. EVALUATION ET MISE EN ŒUVRE D'UN DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE DIALOGUE DE GESTION : L'EXEMPLE DU TABLEAU DE BORD PROSPECTIF (BALANCED SCORECARD) A L'UNIVERSITE DE MONTPELLIER

Au-delà des démarches d'évaluations des politiques publiques au niveau des collectivités territoriales, le CESER a souhaité bénéficier d'un retour d'expérience de l'action menée par l'Université Montpellier 1 (désormais Université de Montpellier) en matière de pilotage de l'action publique et de mise en œuvre d'un système de dialogue de gestion.

Rappel du contexte : la loi Liberté et Responsabilités des Universités (LRU) de 2007 et le passage des établissements d'enseignement supérieur aux Responsabilités et Compétences Elargies (RCE) implique une nouvelle gouvernance pour accompagner le passage à l'autonomie budgétaire.

Objectifs : cette situation inédite a nécessité la mise en place de systèmes de contrôle de gestion et de pilotage à l'Université, sous l'impulsion d'un nouveau Président.

Parallèlement à la création d'une direction opérationnelle dédiée au pilotage au sein des services de l'Université, 3 enseignants-chercheurs spécialisés dans le contrôle de gestion ont été missionnés par le Président de l'Université pour mettre en place un outil de dialogue de gestion.

La ligne directrice était « *d'entrer par le haut* », partir de la stratégie, de la vision, des missions et valeurs de l'université pour mettre en place un système collaboratif qui s'inscrive dans un projet collectif et partagé par l'ensemble des acteurs de l'université. L'objectif était de mettre en place un dispositif « sur mesure » qui :

- tienne compte des spécificités et des valeurs du service public et de l'Université ;
- permette de traduire la stratégie en actions ;
- permette d'évaluer la stratégie et de réfléchir régulièrement à ses évolutions.

La démarche globale a été la suivante :

1. Réflexion en amont, en gouvernement de l'université, sur la méthode :

- Partir de la stratégie et de la rédaction du plan quadriennal (projet de l'établissement) ;
- Choix d'un Tableau de bord Stratégique : le Balanced Scorecard (BSC)

2. Séances de formation sur le contrôle de gestion.

3. Organisation d'un séminaire stratégique « hors les murs » réunissant plus de 60 personnes :

- Réflexion sur la vision, les missions, les valeurs ;
- Définition de 6 axes stratégiques prioritaires.

4. Travail collaboratif en ateliers :

- Définition du modèle et des axes ;
- Conception des cartes stratégiques.

5. Conception de la maquette du Tableau de bord Prospectif

Les finalités de la démarche :

- **Un tableau de bord stratégique pour le Président de l'Université :**
 - Qui se décline en tableaux de bord stratégiques pour chaque Vice-Président responsable d'un axe stratégique prioritaire ;
 - Qui se décline en tableaux de bord pour les directeurs de composantes d'enseignements et les directeurs de laboratoire ;
 - Qui se décline en tableaux de bord opérationnels pour les responsables administratifs.
- **Un tableau de bord stratégique permettant :**
 - L'alignement stratégique : traduire la stratégie en actions ;
 - La réflexion et le pilotage stratégique, à partir d'un séminaire stratégique annuel ;
 - De communiquer la stratégie en interne comme en externe.

Le point de départ a été la définition des 6 axes stratégiques prioritaires du plan quadriennal (désormais quinquennal) de développement de l'établissement.

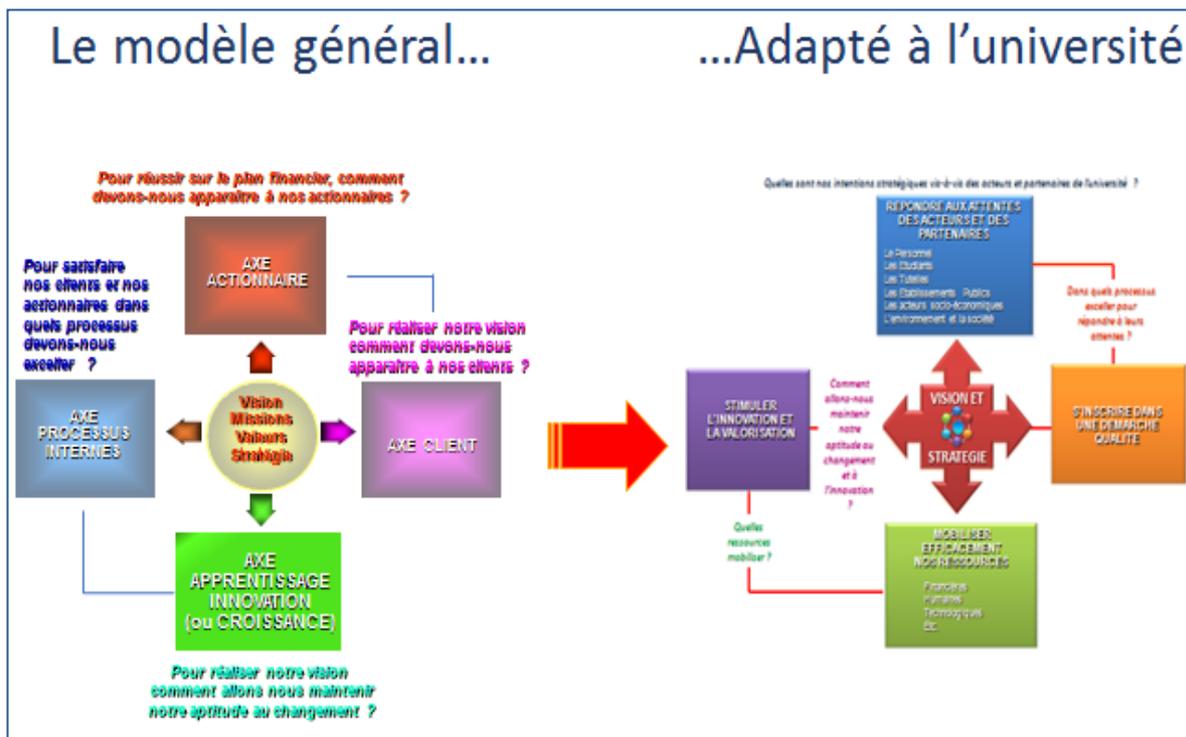
Les axes stratégiques ont été définis à partir des missions (compétences) obligatoires de l'établissement ainsi que de la vision et de la stratégie de l'équipe présidentielle.

Une fois les 6 axes définis, il a été nécessaire d'adapter le modèle général du Balanced Scorecard au secteur public et de transformer les 4 « processus privés » (client, actionnaire, croissance, interne) en « processus publics » (innovation, démarche qualité, mobilisation efficace des ressources, répondre aux attentes des acteurs).

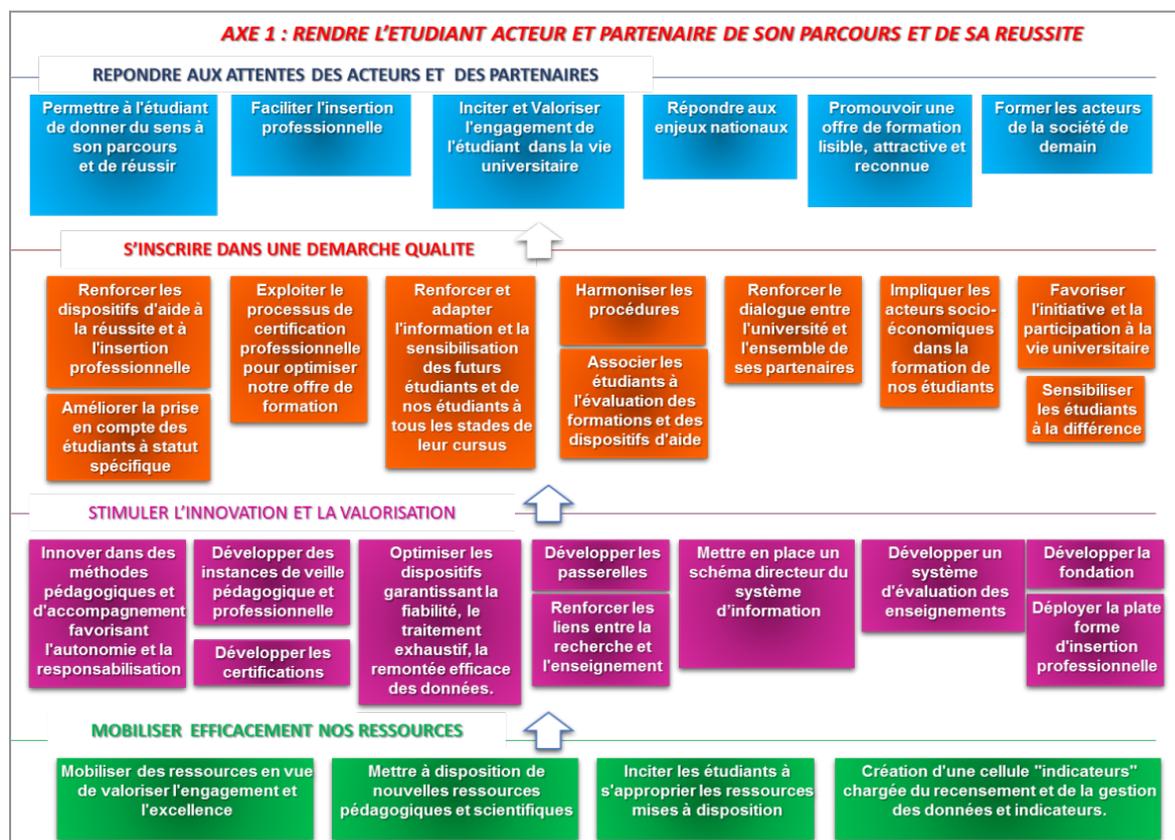
Une fois les axes stratégiques et processus définis, des « cartes stratégiques » ont été élaborées au travers de nombreuses réunions avec l'ensemble des acteurs concernés pour permettre de définir les objectifs spécifiques qui concourent à l'atteinte de l'objectif stratégique sur chaque processus⁴³.



⁴³ Exemple : l'objectif spécifique « Développer les certifications » s'inscrit dans le cadre d'un objectif plus large de « stimuler l'innovation et la valorisation », lui-même étant lié aux autres objectifs stratégiques dans une logique de cause à effets.



A chaque objectif spécifique, des actions ont été identifiées avec des indicateurs de réalisation et de résultats. Des cibles ont alors été définies à un horizon de 3 à 4 ans, permettant ainsi de mesurer l'atteinte des résultats et s'inscrire dans une démarche d'évaluation en continu (ex-ante, in-itinere et ex-post).



La mise en œuvre du BSC à l'Université, de par ses vertus pédagogiques et structurantes, a favorisé un processus de construction collective de la stratégie. Il a notamment permis de :

- Déboucher sur un séminaire de réflexion stratégique amenant à clarifier collectivement des notions telles que : la vision, les valeurs, la mission, le métier, et définir les 6 axes stratégiques prioritaires ;
- Concevoir collectivement des cartes stratégiques en ateliers (définition et appropriation d'une vision commune sur la stratégie et un modèle de performance) ;
- Prolonger la mise en œuvre de cet outil de pilotage stratégique via des Contrats d'Objectifs et de Moyens passés avec les différents sites.

Mais le projet n'a pas dépassé la phase de la conception et ce pour plusieurs raisons :

- Nécessité de disposer d'un système d'informations permettant de recueillir des indicateurs nombreux et variés (entrepôt de données) ;
- Fusion des universités Montpellier 1 et 2 : changement de cap stratégique, autres priorités ;
- Un projet porté par le Président...mais freiné par la Direction Générale.

Quelles leçons tirer de cette expérience pour le management public ?

La mise en œuvre d'un outil de pilotage stratégique favorise :

- La réflexion et l'alignement stratégique ;
- La conduite du changement ;
- La construction d'un modèle collectif et partagé de performance adapté aux valeurs du service public.

Un dispositif qui exige cependant que des conditions de succès soient réunies :

- Partir de la stratégie, de la vision, des missions, des valeurs ;
- Se doter d'un système d'information adapté (ex : entrepôts de données) ;
- Depuis la conception, jusqu'à la mise en œuvre et au pilotage : développer un système collaboratif ;
- Faire du sur mesure : ne pas appliquer un modèle « standard » de pilotage ou d'évaluation des politiques publiques.

Le choix de l'internalisation pour la construction de l'outil BSC n'a pas constitué un frein particulier au regard notamment de la neutralité de la démarche mais s'est avéré très chronophage et s'est heurté à un manque de moyens humains, techniques (notamment la difficulté à consolider les informations et à renseigner les indicateurs au travers d'un outil informatique adapté) et financiers.

La mise en œuvre d'un tel système de pilotage des politiques publiques au Conseil Régional constituerait une innovation managériale de premier plan...mais pourrait s'avérer très complexe au regard du nombre de parties prenantes et des très nombreuses politiques portées ou accompagnées par le Conseil Régional.

5. QUELLE PLACE POUR LE CESER ?

L'article 32 de la Loi NOTRe du 7 août confère aux CESER la mission « *d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* », reconnaissant ainsi les assemblées consultatives régionales comme organes disposant d'une expertise leur permettant d'informer les assemblées élues sur les questions économiques, sociales et environnementales.

Comme cela est rappelé par l'Assemblée des CESER de France dans ses travaux⁴⁴, les CESER peuvent « *constituer un pilier d'équilibre susceptible d'éclairer, de guider et donc de servir à l'évaluation des décisions politiques, d'autant plus lorsque l'on considère la diversité des membres qui les composent ainsi que son renouvellement permanent et non institutionnalisé* ». Les CESER peuvent en effet « *représenter des espaces de résonance et de partenariat avec une fonction d'ensemblier entre citoyens, décideurs et acteurs de la vie régionale.* »

Concrètement, si la Loi NOTRe reconnaît ainsi l'expertise des CESER pour participer à l'évaluation des politiques publiques régionales, il est nécessaire de rappeler que, de tout temps, les assemblées consultatives, en produisant des avis a priori dans le cadre des saisines obligatoires des exécutifs régionaux ou dans le cadre d'autosaisines, ont mis en œuvre des démarches qui peuvent s'apparenter à de l'évaluation. Le CESE rappelle notamment que les CESER « *ont de facto une démarche évaluative*⁴⁵ ».

En effet, les travaux actuels d'autosaisine des CESER peuvent également être apparentés dans leur méthodologie à des formes d'évaluation des politiques publiques. Le CESER Basse-Normandie précise cette pensée : « *la publication des rapports et des avis qu'il émet régulièrement sur les orientations des politiques régionales s'apparentent dans la méthodologie à un travail d'évaluation permanent*⁴⁶ ».

A y regarder de plus près, la réalisation d'un cahier des charges (avec des questions évaluatives) d'une étude dont le sujet recoupe une ou plusieurs politiques publiques régionales peut en effet être assimilé aux démarches existantes au niveau national⁴⁷. De la même manière, la constitution d'un rapport de diagnostic (au travers des rapports existants, études, auditions d'experts sur le sujet, analyse de statistiques, recueil de données des bénéficiaires, etc.) et de préconisations sont autant d'éléments similaires aux démarches entreprises au niveau national.

Selon le CESER Bretagne⁴⁸, « *la mission nouvelle d'évaluation des politiques publiques pourra donner aussi au CESER, et ce dès l'élaboration des schémas prescriptifs prévus par la loi NOTRe (SRDEII et SRADDET) une place qu'il occupe peu ou pas aujourd'hui. Le CESER pourra ainsi apporter sa réflexion dès l'élaboration d'une politique publique sur les modalités futures de son évaluation, en amont du processus d'évaluation proprement dit, et en aval lorsqu'il s'agira d'émettre un avis sur sa mise en œuvre et ses résultats. Le CESER doit se saisir de cette nouvelle opportunité avec le souci de bien faire*

⁴⁴ Source : Assemblée des CESER de France, « Le rôle des CESER en matière d'évaluation des politiques publiques », Livre Blanc, septembre 2017.

⁴⁵ Source : CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Avis, Octobre 2015.

⁴⁶ Source : CESER Basse-Normandie, « La place et le rôle du CESER dans l'évaluation des politiques publiques locales » Avis, Septembre 1999.

⁴⁷ Cf « Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques partenariales », décembre 2012.

⁴⁸ Source : CESER Bretagne, « L'évolution du CESER, nouvelle impulsion à la démocratie locale », Avis, Février 2016.

comprendre et partager l'intérêt de cette mission. Il s'agit d'un sujet à la fois très technique et sensible sur lequel il ne doit pas apparaître comme celui qui contrôle ou audite, mais comme celui qui éclaire, qui interroge les experts et les réseaux d'acteurs sur les points forts ou points faibles de telle ou telle politique publique, et qui rappelle la nécessité de conduire l'évaluation en prenant en compte toutes les dimensions, économique, sociale, environnementale, culturelle du développement régional. »

Les CESER, en réalisant des analyses critiques, établissent des diagnostics partagés et produisent des avis qui éclairent les Conseils Régionaux. La capacité à prendre de la hauteur, à produire du consensus, peut servir les démarches évaluatives engagées sur les territoires.

Au-delà de leur composition, les CESER effectuent un travail ne s'inscrivant pas dans les échéances électorales. Ils se positionnent sur un temps différent, sur le temps nécessaire à la réflexion. Cela renforce le fait qu'ils disposent d'un recul et d'un regard original sur les politiques publiques.

Ainsi, comme cela est rappelé par l'Assemblée des CESER de France⁴⁹, « *les CESER ont donc leur rôle à jouer afin de contribuer à la transparence de l'action publique, à l'information des acteurs et au soutien de l'intérêt commun. Et si les membres des assemblées que sont les CESER n'ont pas vocation à devenir des techniciens de l'évaluation, ils forment pour autant ces lieux uniques où cette évaluation peut et doit se développer.* ».

Le CESER doit-il procéder directement à des évaluations de politiques publiques régionales ?

Pour autant, bien que son utilité soit désormais reconnue et légitimée par la loi pour participer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques, le CESER ne constitue pas une instance d'évaluation à part entière.

En effet, les contributions passées et actuelles sur le rôle du CESER en matière d'évaluation partagent le constat de la difficulté d'envisager la 2^{ème} Assemblée Régionale comme une instance d'évaluation.

La première des raisons est de l'ordre des moyens nécessaires pour réaliser des évaluations, quelle que soit leur nature. Même si les règles en la matière sont soumises aux interprétations du degré de technicité requis et donc des moyens à mettre en œuvre, les auditions ont clairement fait apparaître la nécessité de disposer en interne ou en externe de moyens importants, qu'ils soient techniques (base de données d'indicateurs), humains (évaluateurs ou chargés d'évaluation) ou financiers (enveloppes dédiées pour la consultation de prestataires privés).

Sur ce dernier point, le budget récemment alloué par le Conseil Régional (400 000 €) pour procéder à des évaluations « flash » via des prestataires extérieurs confirme l'importance des coûts.

La deuxième raison est à rechercher au niveau de la disponibilité des informations nécessaires et notamment de l'accès aux systèmes d'informations pour être en mesure de produire, suivre, comparer ou mobiliser des indicateurs correspondants aux différents objectifs liés à la politique publique. Il semble difficile d'envisager un CESER ayant la liberté totale pour disposer de ces informations dans des conditions similaires à celles du Conseil Régional.

Enfin, une autre difficulté est liée au mode de composition et de fonctionnement des Commissions du CESER. Celles-ci sont effectivement représentatives de la pluralité du CESER mais intègrent plus

⁴⁹ Source : Assemblée des CESER de France, « Le rôle des CESER en matière d'évaluation des politiques publiques », Livre Blanc, septembre 2017

rarement les différents acteurs institutionnels autour de la politique évaluée. Comme le rappelait le CESER Midi-Pyrénées dans son Avis sur l'évaluation des politiques publiques régionales en 1992, « *il est évident que la Commission du CESER n'étant pas composée sur mesure pour être une instance d'évaluation d'une politique particulière, elle ne répond pas aux critères du Conseil Scientifique de l'Evaluation* ».

Au final, la place du CESER dans l'évaluation des politiques publiques régionales est à rechercher auprès du Conseil Régional dans le cadre d'une étroite collaboration plutôt qu'une simple « association ».

Les Commissions sectorielles ayant l'avantage d'être familiarisées avec les politiques régionales, disposent de ce fait d'une partie du diagnostic initial qui se devrait de précéder toute évaluation. Par ailleurs, la nature des études conduites par le CESER lui permet de disposer d'un certain recul concernant les aspects relatifs à la validité et à la fiabilité des indicateurs.

Le CESER ayant établi dans cet avis l'importance toute particulière des démarches d'évaluation ex-ante ainsi que de la phase amont d'une évaluation (pré-diagnostic, mandat, cahier des charges, etc.), il apparaît logique d'imaginer une contribution importante du CESER à cet égard : choix des thèmes, questions évaluatives, indicateurs, critères à privilégier, avis sur le cahier des charges pour la sélection d'un prestataire, etc.

En outre, au vu de ses missions traditionnelles, le CESER a l'habitude d'émettre un jugement en aval sur les politiques publiques régionales. A ce titre, il pourrait également être sollicité pour prononcer un avis sur les évaluations réalisées sur les politiques publiques de la Région et, par extension, celles de l'Etat. En se basant sur la démarche ayant existé dans l'ex-Région Rhône-Alpes, il serait en effet intéressant que le CESER puisse formuler un avis sur les rapports d'évaluations établis par le Conseil Régional, voire de participer aux travaux de synthèse pour la rédaction de ces rapports.

Le CESER doit également être impliqué dans le cadre du suivi évaluatif et des évaluations liées au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) et aux Programmes Opérationnels (PO) européens. Concernant ces derniers, un ou plusieurs conseillers pourraient participer aux Comités de Pilotage de chaque évaluation à réaliser dans le cadre du PO FEDER/FSE/IEJ. En effet, le Plan d'Evaluation lié à ce programme mentionne que chaque COPIL associera les acteurs jugés « pertinents » en fonction des sujets évalués et qu'il « *associera également des représentants de la société civile en invitant les membres du CESER à participer aux travaux*⁵⁰ ».

L'importance du référentiel d'indicateurs liés au suivi évaluatif et notamment au « cadre de performance » (liste d'indicateurs significatifs avec une valeur cible à l'horizon 2023 avec un bonus contractuel si l'objectif est atteint) est à considérer tout particulièrement. Dans ce cadre, le CESER pourrait jouer un rôle auprès du Conseil Régional pour participer aux travaux de construction ou de renouvellement de ce référentiel dont l'objectif est de « traduire » en indicateurs l'action du Conseil Régional dans le cadre de la mise en œuvre de son Programme Opérationnel.

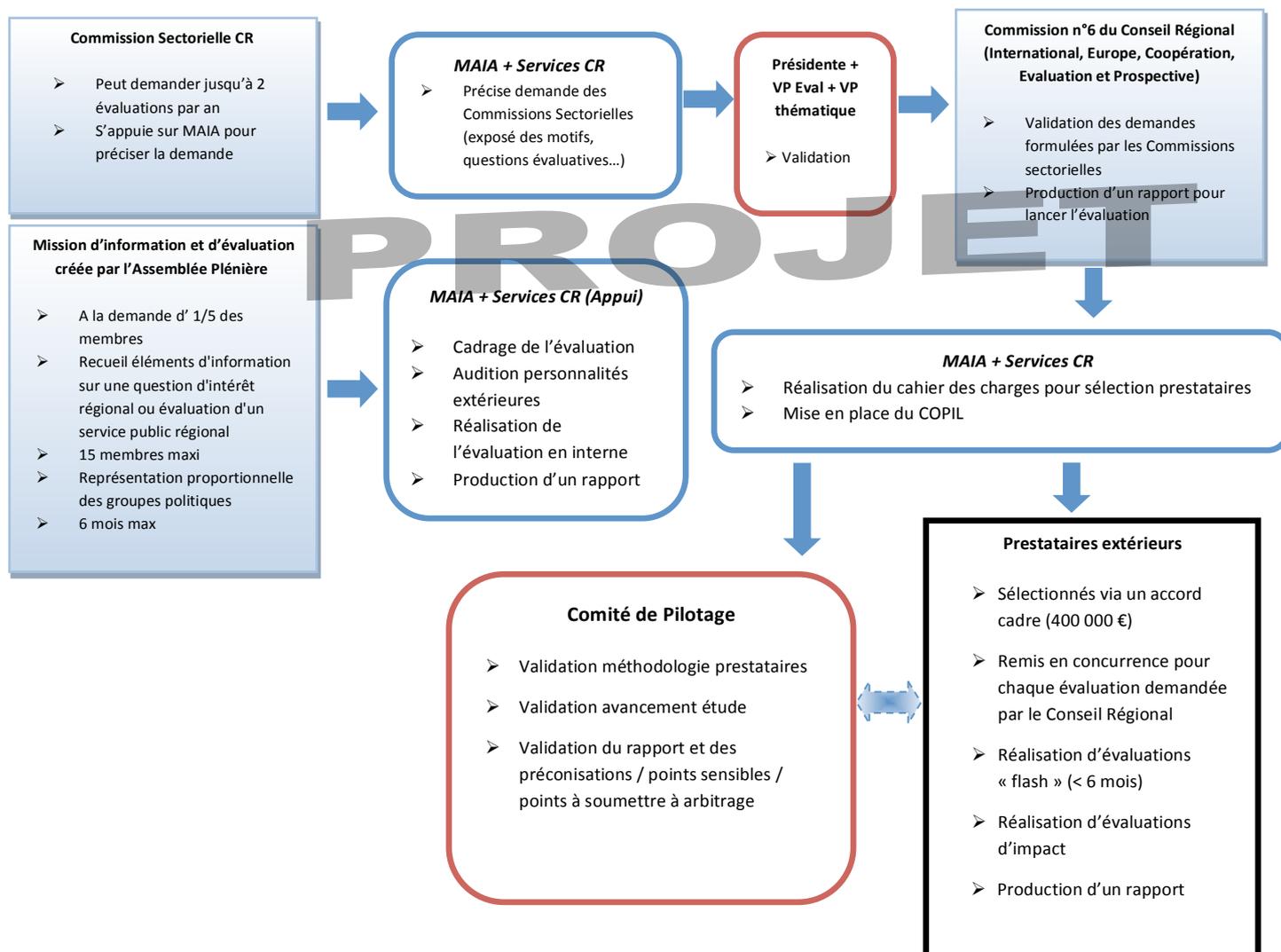
⁵⁰ Source : Conseil Régional, « Plan d'Evaluation du Programme Opérationnel FEDER/FSE/IEJ Languedoc-Roussillon 2014-2020 », Novembre 2015.

Enfin, le CESER pourrait également avoir un rôle dans la diffusion d'une « culture » de l'évaluation des politiques publiques. Comme évoqué plus en amont dans ce rapport, la volonté politique apparaît comme un facteur clé de succès essentiel pour la mise en place d'un dispositif pérenne d'évaluation des politiques publiques au sein d'une collectivité. Aussi, afin de se prémunir d'une tendance à la remise en cause de l'utilité de l'Evaluation des Politiques Publiques lors des différentes échéances électorales, il apparaît utile de faire la pédagogie de l'utilité, des méthodes et des bonnes pratiques en la matière. Le CESER, associé à d'autres partenaires tels que la Société Française de l'Evaluation (SFE), pourrait tenir ce rôle.

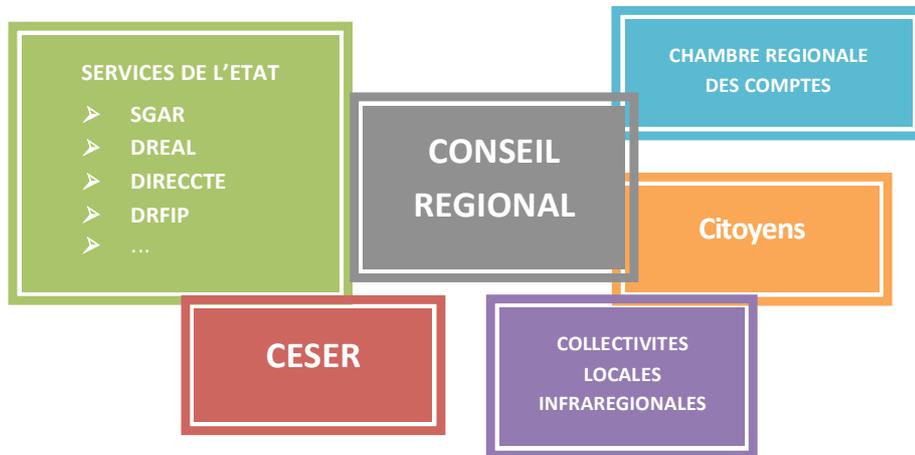
IV. LES PRECONISATIONS DU CESER

1. QUEL DISPOSITIF IDEAL EN MATIERE D'EPP AU CONSEIL REGIONAL ?

L'existant à ce jour au Conseil Régional :



Quel(s) rôle(s) ?

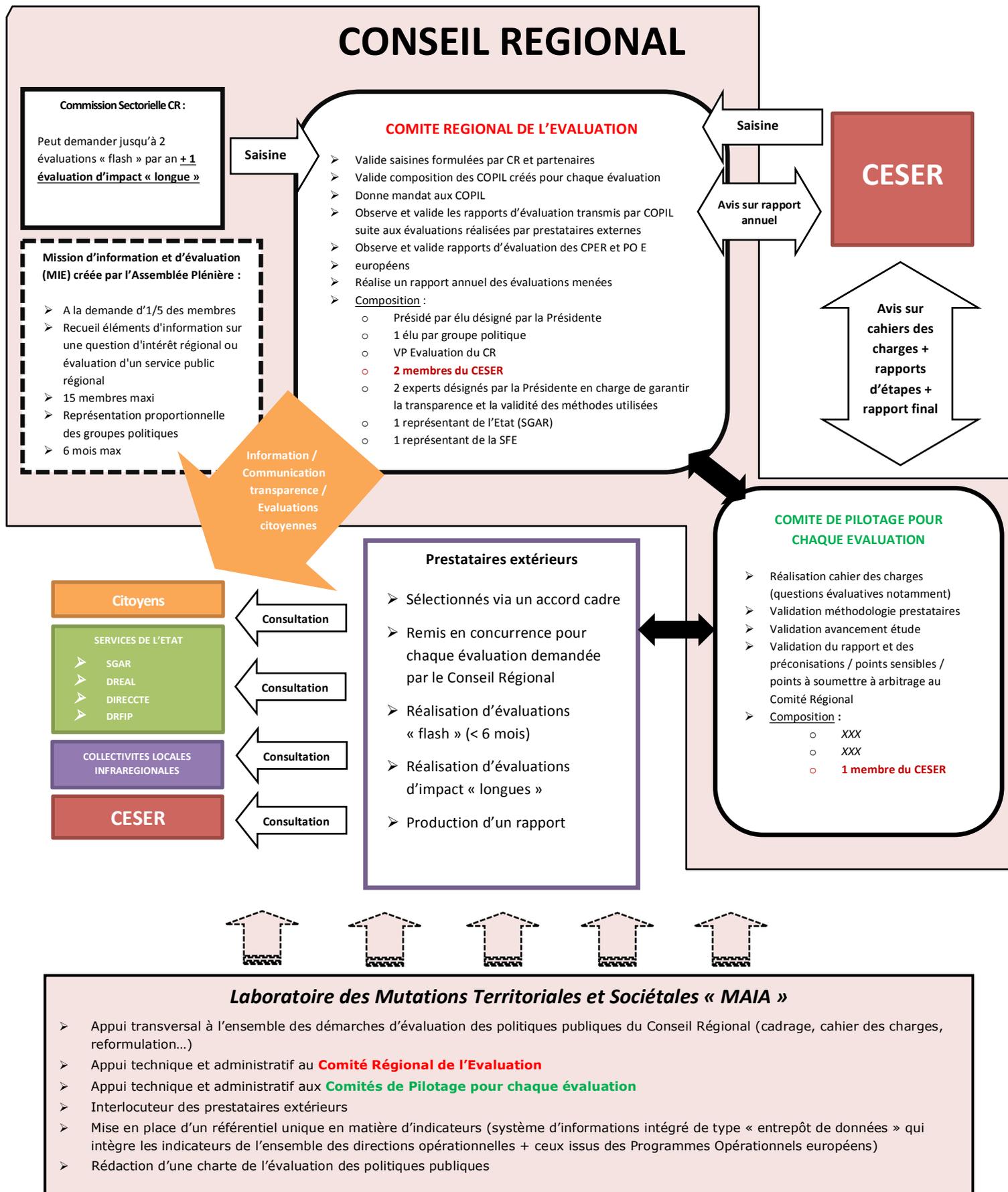


Analyse :

Au vu du schéma actuel au niveau du Conseil Régional, il est possible de dresser plusieurs constats :

- Le laboratoire des Mutations Territoriales et Sociétales « MAIA » du Conseil Régional est en appui de manière transversale ;
- De nombreuses instances et modalités de « saisines » internes ;
- Des instances « fermées » = pas d'ouverture à l'extérieur pour d'autres acteurs tels que l'Etat, les citoyens ou le CESER ;
- Une Commission n°6 du Conseil Régional aux missions limitées ;
- Le manque d'une instance « centrale » pour valider chaque étape et qui pourrait être saisi par une Commission Sectorielle du Conseil Régional dans le cadre des évaluations **OU** par le CESER ;
- Une nécessité de mieux associer le citoyen (information, communication des résultats, évaluations citoyennes...)

Le dispositif préconisé par le CESER :



2. LE ROLE DU CESER

Comme précisé sur le schéma et tel que cela est expliqué dans la partie 5, le CESER doit avoir un rôle important à jouer en matière d'évaluation des politiques publiques auprès du Conseil Régional dans le cadre de sa mission qui est de « *contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* » qui lui a été attribuée par la Loi NOTRe du 7 août 2015.

Comme cela est rappelé dans le Livre Blanc de l'Assemblée des CESER de France, « *les CESER ont donc leur rôle à jouer afin de contribuer à la transparence de l'action publique, à l'information des acteurs et au soutien de l'intérêt commun. Et si les [...] assemblées que sont les CESER n'ont pas vocation à devenir des techniciens de l'évaluation, ils forment pour autant ces lieux uniques où cette évaluation peut et doit se développer.* »

Pour autant, bien que son utilité soit désormais reconnue et légitimée par la loi pour participer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques, le CESER ne constitue pas une instance d'évaluation à part entière pour les raisons évoquées précédemment dans ce rapport.

Au final, la place du CESER dans l'évaluation des politiques publiques régionales est à rechercher auprès du Conseil Régional dans le cadre d'une étroite collaboration plutôt qu'une simple « association ».

Le CESER estime nécessaire de préciser le rôle et la place de l'Assemblée Consultative dans l'évaluation des politiques publiques régionales. Pour cela, le CESER doit intervenir à plusieurs niveaux :

- En étant **membre d'une instance de gouvernance centrale** du Conseil Régional en matière d'évaluation, telle qu'un « Comité Régional de l'Evaluation » ainsi que cela est précisé dans le schéma ci-avant ; **2 membres du CESER y siègeront de manière permanente** ;
- En ayant la **possibilité de saisir**, via son Président et sur proposition du Bureau du CESER, le « Comité Régional de l'Evaluation » pour **proposer une à plusieurs politiques publiques ou dispositifs à évaluer** ;
- En étant **membre des « Comités de Pilotage » spécifiques** à chacun des travaux d'évaluation lancés par le Comité Régional et donc en mesure de **contribuer à la rédaction des cahiers de charges et mandats d'évaluation de chaque étude** pour apporter un point de vue sur les questions évaluatives et critères d'évaluation. ;
- En **étant consulté pour avis**, via ses Commissions Sectorielles en fonction de la thématique :
 - **en amont des travaux d'évaluation, sur les projets de cahiers de charges et mandats d'évaluation** : en effet, les Commissions sectorielles ayant l'avantage d'être familiarisées avec les politiques régionales, disposent de ce fait d'une partie du diagnostic initial qui se devrait de précéder toute évaluation. Le CESER ayant établi dans cet avis l'importance toute particulière des démarches d'évaluation ex-ante ainsi que de la phase amont d'une évaluation (pré-diagnostic, mandat, cahier des charges...), il apparaît logique d'imaginer une contribution importante du CESER à cet égard ;

- **pendant l'évaluation**, en étant par exemple **consulté parmi les partenaires identifiés par les prestataires extérieurs sur les rapports intermédiaires et points à soumettre à arbitrage** ;
 - **en fin d'évaluation, pour donner un avis sur les rapports d'évaluation d'impact établis par le Comité de Pilotage** (résultats et recommandations) **et sur le rapport annuel du Comité Régional** : en effet, au vu de ses missions traditionnelles, le CESER a l'habitude d'émettre un jugement en aval sur les politiques publiques régionales. En se basant sur la démarche ayant existé dans l'ex-Région Rhône-Alpes, le CESER doit formuler un avis sur les rapports d'évaluations établis par le Conseil Régional.
- **En étant également impliqué dans le cadre du suivi évaluatif et des évaluations liées aux Programmes Opérationnels européens.** Pour cela, un ou plusieurs conseillers participeront aux Comités de Pilotage de chaque évaluation à réaliser dans le cadre du PO FEDER/FSE/IEJ. En effet, le Plan d'évaluation lié à ce PO mentionne que chaque COPIL associera les acteurs jugés « pertinents » en fonction des sujets évalués et qu'il « *associera également des représentants de la société civile en invitant les membres du CESER à participer aux travaux.* »
- **En étant associé à la démarche d'évaluation du Contrat de Plan Etat-Région (CPER).** A ce titre, et tel que cela est rappelé dans ce rapport, le Conseil Régional doit absolument mettre en place un dispositif d'évaluation du CPER. Au vu de l'importance des enjeux, l'absence d'une évaluation structurée et approfondie sur les finalités du contrat et sur les différents volets thématiques apparaît difficilement concevable. S'il est compréhensible que le processus de fusion des ex-Conseils Régionaux ait conduit les partenaires à prioriser des dossiers plus urgents, il est désormais nécessaire d'arrêter une méthode et un calendrier pour procéder aux évaluations de ce contrat.
- **En participant à l'organisation de rencontres / séminaires / formations** liées à l'évaluation des politiques publiques (en associant la Société Française de l'Evaluation - SFE - voire la Chambre Régionale des Comptes). En effet, le CESER doit également avoir un rôle dans la diffusion d'une « culture » de l'évaluation des politiques publiques. Comme évoqué plus en amont dans ce rapport, la volonté politique apparaît comme un facteur clé de succès essentiel pour la mise en place d'un dispositif pérenne d'évaluation des politiques publiques au sein d'une collectivité. Aussi, afin de se prémunir d'une tendance à la remise en cause de l'utilité de l'Evaluation des Politiques Publiques lors des différentes échéances électorales, il apparaît utile de faire la pédagogie de l'utilité, des méthodes et des bonnes pratiques en la matière.

3. AU-DELA DE L'ORGANISATION ET DU ROLE DU CESER, QUELLES AUTRES PRECONISATIONS DU CONSEIL REGIONAL ?

3.1. Mise en place d'une charte de l'Évaluation des Politiques Publiques

Le CESER considère que les objectifs d'évaluation des politiques publiques nécessitent de réunir des conditions à la fois déontologiques et méthodologiques, à l'image des 7 principes énoncés dans la charte de l'évaluation élaborée par la SFE.

C'est la raison pour laquelle le CESER préconise au Conseil Régional d'adopter une charte d'Évaluation des Politiques Publiques qui aura vocation à s'appliquer à l'ensemble des décideurs et acteurs des politiques régionales, et qui permettra de se prémunir d'une tendance à la remise en cause de l'utilité de l'Évaluation des Politiques Publiques lors des échéances électorales.

Cette charte définira un dispositif opérationnel et des procédures qui devront respecter, a minima, les 7 principes déontologiques inscrits dans la Charte de la SFE (voir page 24).

Elle précisera le cadre de l'organisation régionale (rôles des instances, services et procédures) et notamment les modalités d'association du CESER.

Enfin, la charte régionale comportera également un volet axé sur la participation citoyenne, tel que cela avait été mis en œuvre par l'ex-Région Midi-Pyrénées en 1998 (voir préconisation n° 3.3.).

3.2. Adhésion au réseau REVMED

Réseau institutionnalisé de collectivités locales « méditerranéennes » qui s'engagent dans des démarches d'évaluation, REVMED contribue à améliorer les pratiques d'évaluation et de management des politiques publiques au travers d'une mise en commun des compétences et expertises. Des réalisations concrètes lui ont permis d'obtenir le prix « *Territoria d'Or* » en 2014, ce qui témoigne de la qualité et de la pertinence de son action.

Le CESER considère que le Conseil Régional aura un intérêt tout particulier à rejoindre ce réseau à la fois pour bénéficier de l'expertise de ses membres mais également pour échanger sur les pratiques actuelles et futures. Cette démarche aura également pour effet de faire émerger une culture commune de l'évaluation des politiques publiques en Région.

3.3. Mettre en œuvre des évaluations participatives (s'appuyer sur le règlement intérieur et le rôle du Bureau de l'Assemblée)

Suivant le principe essentiel de pluralité dans la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation⁵¹ et tel que cela est présenté dans le schéma du dispositif préconisé par le CESER, il est nécessaire que le Conseil Régional s'engage sur la voie d'une meilleure association de l'ensemble des parties prenantes d'une politique publique et, au-delà, de développer des évaluations participatives qui intègrent le citoyen.

Ainsi, comme cela est précisé dans l'article 70 du Règlement intérieur du Conseil Régional relatif aux compétences du Bureau de l'Assemblée, le Conseil Régional devra « *proposer et rendre opérationnels des outils de concertation et d'évaluation citoyenne concernant les politiques régionales, et ce dans le respect de la Constitution et de la Loi.* »

⁵¹ Voir Charte de la Société Française de l'Évaluation

Ces dispositions pourraient s'intégrer dans la Charte Régionale de l'Evaluation (voir préconisation 3.1.) au travers d'un volet axé sur la participation citoyenne, tel que cela avait été mis en œuvre par l'ex-Région Midi-Pyrénées en 1998 au travers d'une « *Charte Régionale de la Participation Citoyenne* ». Cette dernière prévoyait notamment de « *mettre en avant la proximité comme ligne directrice, la participation citoyenne comme mode d'intervention pour l'information, la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de l'ensemble des dispositifs publics régionaux, afin que ceux-ci répondent au mieux aux aspirations des populations et des territoires* ».

En outre, cette ambition développera la participation au-delà des obligations réglementaires en s'appuyant sur le partenariat, la concertation, la co-élaboration comme socle d'une nouvelle gouvernance.

Enfin, pour aller plus loin dans l'association du citoyen, le CESER préconise au Conseil Régional d'engager une réflexion sur les contours d'une possible « saisine citoyenne » du Comité Régional de l'Evaluation. La mise en œuvre d'un tel dispositif nécessite évidemment d'en définir avec précision les modalités.

3.4. Au-delà de l'évaluation, un Conseil Régional qui s'engage sur la voie d'une méthode « standardisée » pour l'élaboration et le pilotage des politiques publiques

En considérant que la mise en œuvre des politiques publiques peut s'imaginer au travers d'un dispositif d'évaluation complet (ex-ante, in-itinere et ex-post) pour concevoir, suivre puis juger de l'efficacité des politiques publiques, le Conseil Régional aurait tout intérêt à s'engager sur la voie d'une méthode « standardisée », voire « labellisée » pour élaborer, évaluer et piloter l'ensemble de son action et de ses politiques.

En amont de toute politique, le Conseil Régional devrait systématiquement développer les explicitations des objectifs poursuivis sous formes de réalisations, de résultats ou d'effets attendus au travers de logigrammes tout en s'appuyant sur des indicateurs fiables, accessibles et reflétant au maximum les logiques d'intervention.

Le CESER considère nécessaire « d'irriguer » le fonctionnement des services opérationnels de la Région au travers d'une méthodologie standardisée en s'appuyant sur un outil de pilotage opérationnel.

Pour cela, la mise en œuvre d'un dispositif de type « Tableau de bord Prospectif »⁵², apportera une réelle plus-value dans l'élaboration des politiques publiques et dispositifs régionaux en associant au maximum l'ensemble des parties prenantes pour construire un modèle partagé et collectif de performance adapté aux missions du Conseil Régional et répondant aux besoins des habitants. Une nouvelle méthode de conception, de « *design* » des politiques publiques, associée à la mise en œuvre d'un outil de pilotage innovant et axé sur la performance collective, constitueront des gages de qualité de l'action régionale au service de ses habitants, le tout dans une démarche d'amélioration continue.

Une telle démarche présente un caractère très innovant qu'il sera nécessaire d'expérimenter dans le temps et d'accompagner dans sa mise en œuvre opérationnelle, notamment pour faire face aux difficultés de disposer d'un support technique et informatique (système d'informations exhaustif et accessible type « entrepôt de données ») à la hauteur des ambitions affichées.

⁵² Tel qu'il a été expérimenté à l'Université Montpellier 1 entre 2007 et 2012

3.5. Construction d'un « référentiel d'indicateurs » alimenté par un Système d'Informations intégré

Une des difficultés majeures dans la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation repose sur le choix des indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) et, par extension, des moyens de les mobiliser pour évaluer une politique publique ou un dispositif, qu'il s'agisse d'en mesurer l'efficacité, l'efficience, la cohérence ou la pertinence. S'il est clair que les indicateurs ne doivent pas constituer le seul fondement des démarches d'évaluation, le CESER rappelle néanmoins qu'ils constituent un marqueur essentiel et qu'il a souvent été reproché au Conseil Régional de ne pas avoir défini suffisamment en amont des indicateurs pour être en mesure d'apprécier la réussite d'une politique publique ou d'un dispositif.

Afin de mobiliser et faciliter l'accès aux informations, le CESER préconise au Conseil Régional de se doter de moyens dédiés à l'acquisition ou à la production des informations adaptées à chaque politique sujette à évaluation, ainsi que les modalités de leur mise à disposition.

En effet, il est important, notamment pour l'évaluation ex-ante, que les décideurs politiques disposent de toutes les informations utiles pour élaborer leurs politiques. Elles sont aujourd'hui diffuses et difficiles à réunir, ce qui complexifie la tâche des acteurs qui interviennent dans ce processus.

Pour cela, le Conseil Régional doit s'appuyer sur un Système d'Informations (SI) performant, territorialisé et en mesure de mobiliser les informations nécessaires sur les différentes bases de données régionales pour alimenter un référentiel des indicateurs adapté au suivi et à l'évaluation des politiques publiques régionales.

CONCLUSION

Processus complexe et protéiforme, l'évaluation se place au cœur de la vie démocratique en permettant d'améliorer l'efficacité et la pertinence de l'action publique au regard des besoins du citoyen. Elle apparaît comme une nécessité pour apprécier la cohérence entre les politiques et les valeurs de l'action publique.

Pour autant, elle peut soulever des incompréhensions, notamment par le pouvoir politique qui peut y voir une démarche de jugement et de remise en cause de sa légitimité.

Ce dernier doit s'ouvrir à une culture de l'évaluation. Non pas dans une optique de remise en cause perpétuelle de la décision et de l'action publique, mais bien dans une démarche de progrès qui embrasse l'ensemble des dimensions de l'évaluation et pour laquelle il est nécessaire de mobiliser des moyens (humains, techniques, financiers ou en termes de temps) à la hauteur de l'ambition affichée.

Au niveau du Conseil Régional, s'il apparaît désormais qu'une volonté politique se dessine pour développer et valoriser l'évaluation des politiques publiques, le cadre général n'est pas encore stabilisé et la place du CESER reste à établir.

Aussi, au regard de ces éléments et de l'ensemble des réflexions exposées dans ce rapport, le CESER préconise au Conseil Régional d'établir un véritable dispositif pérenne d'évaluation des politiques publiques. La mise en place d'un Comité Régional de l'Evaluation en constituera l'élément central. Ce dernier pourra être saisi à la fois par les Commissions Sectorielles du Conseil Régional mais également par le CESER.

En effet, au travers de sa mission confiée par l'article 32 de la loi NOTRe du 07 août 2015, les CESER sont désormais légitimes pour contribuer à l'évaluation et au suivi des politiques publiques régionales. Dans cette organisation, le CESER Occitanie/Pyrénées-Méditerranée devra ainsi avoir un rôle important auprès du Conseil Régional pour être en mesure de contribuer tout au long du processus évaluatif (possibilité de saisine, membre des différentes instances, consultation pour avis sur les différents rapports, etc.)

L'ensemble de ces préconisations ne pourront se mettre en place qu'en parallèle de la diffusion d'une véritable culture de l'évaluation permettant de lever les freins et dépasser les obstacles.

Le CESER, en sa qualité de représentant de la société civile organisée et acteur incontournable de la démocratie participative en région, est d'ores et déjà prêt à assumer l'ensemble de ses responsabilités.

GLOSSAIRE

GLOSSAIRE

AG	Autorité de Gestion
BSC	Balanced Scorecard
CCVH	Communauté de Communes Vallée de l'Hérault
CESER	Conseil Économique Social et Environnemental Régional
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
COFIL	Comité de Pilotage
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CPRDFOP	Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie
CRP	Comité Régional de Programmation
CRS	Comité Régional de Suivi
CSDEP	Comité de Suivi de la Dynamique d'Évaluation
DATAR	Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DGMTRE	Délégation Générale aux Missions Transversales et à la Relation aux Élus
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Évaluation et des Statistiques
DRFIP	Direction Régionale des Finances Publiques
EPP	Évaluation des Politiques Publiques
ESS	Économie Sociale et Solidaire
FCS	Facteurs Clés de Succès
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FSE	Fonds Social Européen
GPEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences
IEJ	Initiative pour l'Emploi des Jeunes
IGA	Inspection Générale de l'Administration
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF	Inspection Générale des Finances
JO	Journal Officiel
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LRU (Loi)	Liberté et Responsabilités des Universités
MAIA	Laboratoire des Mutations Territoriales et Sociétales
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MEPDD	Mission Évaluation, Prospective et Développement Durable
MIE	Mission d'Information et d'Évaluation
MOA	Maîtrise d'Ouvrage
MOE	Maîtrise d'Œuvre
NOTRe (Loi)	Nouvelle Organisation Territoriale de la République

OEPP	Observation de l'Évaluation des Politiques Publiques
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
PO	Programme Opérationnel
RCE	Responsabilités et Compétences Elargies
REVMED	Réseau d'Evaluation Méditerranéen
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
SFE	Société Française de l'Évaluation
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SGMAP	Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique
SI	Système d'Informations
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRCAE	Schéma Régional du Climat de l'Air et de l'Énergie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Écologique
SRDEII	Schéma Régional de Développement Économique, de l'Internationalisation et de l'Innovation
SRESRI	Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
SUEVAL	Suivi et d'Évaluation des aides accordées aux entreprises
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
VP	Vice-Président(e)

EXPLICATIONS DE VOTE

EXPLICATIONS DE VOTE

1^{er} COLLEGE

M. Philippe de LORBEAU pour l'association régionale des industries agroalimentaires,
en accord avec le MEDEF

2^{ème} COLLEGE

M. Jean-François AGRAIN pour le Groupe CGT
M. Christian TERRANCLE pour le Groupe SOLIDAIRES
M. Joachim DENDIEVEL pour le Groupe CFDT

3^{ème} COLLEGE

Mme Karine PELOSSE pour le Groupe ASSOCIATION

Suffrages exprimés : 193

Pour : 193

Abstention et/ou Contre : 0

Avis adopté à l'unanimité

Intervention de Monsieur Philippe de LORBEAU

Pour l'association régionale des industries agroalimentaires, en accord avec le MEDEF

Monsieur le Représentant de l'État,
Monsieur le Président du CESER,
Mes chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Il me revient de commenter l'avis du CESER relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Les premiers mots du présent avis « l'évaluation des politiques publiques devrait être au cœur de la vie des collectivités territoriales » méritent qu'on soit un peu plus précis.

En effet, il est du devoir d'une collectivité territoriale de rendre compte de son action du fait de l'utilisation des fonds publics ; cela suppose par conséquent que toutes les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre au cœur de leur fonctionnement l'évaluation de ces politiques publiques. Cette évaluation passe par la connaissance du contexte, des objectifs, des effets, des moyens et des résultats.

Cela répond à une attente forte de nos concitoyens en termes de transparence et de performance de l'action publique.

Le CESER, instance représentant la société civile, a vu le champ de sa mission élargie par la loi NOTRe ; dans son article 32, elle indique « qu'il doit contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques régionales ». À travers cette nouvelle mission, le législateur reconnaît notre assemblée consultative régionale comme organe disposant d'une véritable expertise, lui permettant d'informer les assemblées élues sur les questions économiques, sociales et environnementales.

Pour autant, cette nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques suppose de disposer en interne ou en externe de moyens suffisants pour les mener à bien afin qu'elle soit d'une réelle utilité pour l'ensemble des acteurs, citoyens, décideurs et intervenants de la vie régionale.

Ces moyens sont techniques (besoin de bases de données, d'indicateurs), humains (compétences des évaluateurs), ou financiers (enveloppes dédiées pour la consultation de prestataires privés) ; sinon cette mission ne pourra être assumée dans de bonnes conditions pour être efficace et utile. La question des moyens est en conséquence essentielle pour la crédibilité de la démarche.

Enfin, la place du CESER dans l'évaluation des politiques publiques régionales est aux côtés du Conseil régional dans le cadre d'une étroite collaboration, et non dans le cadre d'une simple « association ».

Tels sont les commentaires qu'appelle cet avis du CESER Occitanie consacré à « *l'évaluation des politiques publiques : promouvoir une dynamique régionale avec un CESER acteur au sein d'un dispositif nouveau.* »

Cet avis doit beaucoup à Descartes puisqu'il est un vrai « *discours sur la méthode* ». C'est pourquoi **le Collège 1 le votera.**

Intervention de Monsieur Jean-François AGRAIN

Pour le Groupe CGT

Monsieur ou Madame les absents Représentants du Conseil régional, une fois n'est pas coutume,
Monsieur le Représentant de l'État qui êtes bien présent,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,
Mesdames et Messieurs,

Daniel MEMAIN disait hier qu'il y a une tradition dans notre CESER qui consiste à remercier les membres d'une commission et les collaborateurs qui ont contribué à l'écriture d'un avis. Quand les remerciements sont sincères, il est bon de s'y soumettre ; je remercierai donc Nicolas DEPOIX pour le travail qu'il a réalisé tout au long de cet avis.

Vu les applaudissements, c'est quelqu'un qui a été plus qu'apprécié dans cette commission.

Je remercierai aussi Michel GUIRAL le Président de notre commission, ainsi que Guillaume COURSIN qui était notre Rapporteur. Je remercierai aussi les membres de la commission qui, tout au long de ces mois, ont participé à l'élaboration de cet avis.

En même temps que ces remerciements, j'émettrai un regret : le regret que nos amis du 1^{er} collège aient eu une absence récurrente dans cette commission et qu'ils n'ont donc pas participé à l'écriture de cet avis.

En tant que membre du deuxième collège, je pourrais dire que ma pensée évolue entre « tant pis » et « tant mieux ». Sauf que la réalité, c'est qu'en tant que Conseiller du CESER, c'est un véritable regret ; notre instance est assez fragilisée, il n'est nullement nécessaire de donner des arguments à ceux qui veulent la détruire, pour qu'ils puissent le faire en toute sérénité.

C'est bon pour le 1^{er} collège et la commission 12, mais c'est un appel à la participation à l'ensemble des membres du CESER.

Cette digression étant faite, je vais donc maintenant vous infliger la déclaration de la CGT. Pour une fois, je commencerai de la même manière que le 1^{er} collège : la première phrase de cet avis affirme que « *l'évaluation des politiques publiques devrait être au cœur de la vie des collectivités territoriales* ». La CGT partage cette affirmation et regrette que ce ne soit que conceptuel dans bon nombre de collectivités territoriales.

Notre Région ne fait malheureusement pas exception. La culture de l'évaluation n'a pas encore pénétré les pratiques politiques. L'avis cite maints exemples à ce propos, où la méconnaissance des élus le dispute à la méfiance. Pour éclairer ce propos, je citerai l'exemple de notre région, héritière des pratiques de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon, existe-t-il à ce jour en Occitanie un exemple de mise en œuvre de politique territoriale qui se soit construite à partir d'une évaluation ex

ante qui prévoient une suite in itinere ? A priori seule l'évaluation ex post est envisagée et encore plus sur le mode bilan que réellement évaluation.

Madame la Présidente du Conseil régional, Mesdames et Messieurs les Vice-présidents et Conseillers régionaux, il serait grand temps de passer au 21^{ème} siècle.

Certes, il n'a pas échappé aux membres du CESER que la Région envisage de mettre en place une structure d'évaluation. Mais reconnaissons que les engagements sont sur le sujet bien timides.

Ceci est certainement dû à la pratique de la « Realpolitik ». Celle-ci amène les élus à se focaliser sur les projets à échéance d'un mandat, ce temps très court est-il compatible avec la mise en œuvre d'une évaluation sérieuse ?

Pour illustrer ce propos, nous pourrions évoquer la décision de l'actuel Gouvernement qui, obnubilé par la baisse de ces bons vieux déficits de l'État, a décidé de reporter la construction des LGV Bordeaux-Toulouse et Montpellier-Perpignan. Il y a fort à parier qu'aucune évaluation sérieuse n'ait prévalu à ces funestes décisions.

Pour autant, les outils existent. Plusieurs exemples en attestent, ils sont utilisés par certaines collectivités territoriales. Aussi, la CGT préconise la mise en œuvre dans notre région d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques où le CESER tiendra toute sa place.

Le Livre blanc de septembre 2017 relatif au rôle des CESER en matière d'évaluation des politiques publiques confirme qu'ils ont leur rôle à jouer afin de contribuer à la transparence de l'action publique, à l'information des acteurs et au soutien de l'intérêt commun.

À ce titre, la CGT partage le contenu de l'avis qui cite « *la mission nouvelle d'évaluation des politiques publiques pourra donner aussi au CESER et cela, dès l'élaboration des schémas prescriptifs, une place qu'il occupe peu ou pas aujourd'hui* ».

Enfin, le Conseil régional s'honorerait en associant directement la population autour de saisines citoyennes dont il faudrait évidemment définir avec précision les modalités.

En conclusion, pour la CGT l'évaluation des politiques publiques comme définie dans cet avis est un préalable indispensable à une nouvelle gouvernance. Celle-ci, appelée de ses vœux par une majorité de nos concitoyens, doit faire résonance dans tous les grands exécutifs de la Nation.

Cet avis du CESER très abouti, tant par la richesse de ses investigations que par la pertinence de ses préconisations, **sera voté par la CGT.**

Intervention de Monsieur Christian TERRANCE

Pour le Groupe SOLIDAIRES

Monsieur le Représentant de l'État,
Monsieur le Président du CESER Occitanie,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,
Mesdames et Messieurs,

Certes il est de coutume de remercier les personnels administratifs qui ont suivi un projet d'avis, nous ne manquerons pas de le faire pour Eve TAGNITSAP et nous remercions aussi le Président, les membres de la commission ainsi bien sur que le rapporteur. Mais nous tenons à mettre un accent particulier sur l'investissement, la disponibilité et le professionnalisme de Nicolas DEPOIX, le chargé de mission, qui a défriché le sujet pour nous et l'a porté jusqu'à ce jour. Qu'il en soit d'autant plus remercié qu'il a eu beaucoup à découvrir et surtout à nous faire découvrir et partager, bien souvent dans une indifférence marquée d'une partie de cette institution, et une charge de travail que le CESER renouvelé en 2018 devra veiller à limiter.

Autant vous le dire, notre intervention ne va certainement pas plaire à une partie de cette assemblée, nous l'assumons pleinement.

Permettez-nous de commencer par l'indifférence justement, pour dire à nouveau combien nous avons été choqués par l'absentéisme majeur dans cette commission du collège 1, qui s'est totalement désintéressé de la question de l'évaluation des politiques publiques. Qu'il nous soit permis de leur dire : quel paradoxe que de fustiger à longueur de propos la place, le rôle, et ce que vous appelez le coût des politiques publiques, et de tourner ostensiblement le dos à ce qui permettrait justement d'y regarder de plus près quant à leur élaboration et leur suivi.

Et pour poursuivre sur ce registre, Solidaires a exprimé son désaccord lors des réunions préparatoires à l'écriture du futur règlement intérieur du CESER sur le sort qui était fait à l'évaluation.

Nous réitérons nos propos en demandant que l'évaluation ne soit pas accolée à la commission des Finances, comme l'a proposé le Président.

En effet, elle serait dans ce cas, d'une part bien trop marquée par l'empreinte budgétaire qui n'est qu'un des aspects d'une politique d'évaluation, et de l'autre sans aucun doute autant déconsidérée qu'elle l'a été par certains depuis 2 ans.

Dans un contexte de réduction du nombre des commissions et sections qui reste à déterminer, nous sommes persuadés que l'évaluation des politiques publiques trouverait une place plus efficace et plus ouverte avec la section Prospective à plusieurs titres :

- un parallèle avec d'autres organismes qui nous sont proches et qui ont réuni ces deux compétences : le CESE et sa délégation à la Prospective et à l'Évaluation des politiques publiques, le Conseil régional avec un Vice-président en charge de l'Évaluation et de la Prospective.
- la possibilité dans une section que siègent des personnes qualifiées dans le domaine, et j'en fais appel au Représentant de l'État pour le compte. Je pense par exemple à des gens de la SFE particulièrement qualifiés en la matière.
- la cohérence avec les termes et les préconisations de cet avis.

Parce qu'enfin, sauf à constater dans quelques minutes que ce projet d'avis sera rejeté alors même qu'il n'y a aucun amendement et qu'il ne m'a pas semblé qu'il y ait une opposition, quelles forces et quels moyens le CESER mettra-t-il en œuvre pour faire aboutir les préconisations qu'il devra porter ?

Si nous arrivons à les faire partager au Conseil Régional, cela impliquera une grande disponibilité et une participation très importante du CESER à de nombreuses étapes du processus d'évaluation décrit dans le projet d'avis. Le chapitre des préconisations intitulé « le rôle du CESER » éclaire suffisamment nos ambitions pour qu'en cohérence nous nous donnions les moyens de les atteindre.

Permettez-nous par ailleurs de nous étonner, Monsieur le Président, d'avoir appris dans le compte-rendu du bureau que vous étiez ému de la modification du règlement intérieur de la Région sur, je cite « un nouveau contrat démocratique avec les citoyens ». Dans votre lettre à la Présidente de Région, vous rappelez s'agissant du CESER «... il possède la culture de l'évaluation, la loi NOTRE de 2015 rappelle son rôle et son association aux politiques d'évaluation...cela ne s'improvise pas...».

Eh bien M. le Président, cela s'improviserait d'autant moins si nous donnions dans notre prochain règlement intérieur et notre fonctionnement, un rôle et une place à **l'évaluation des politiques publiques** à la hauteur des ambitions que porte cet avis et au rappel que vous faites à la Présidente de Région.

Domage, si *Solidaires* était représenté au Bureau du CESER, et nous ne doutons pas que nous y trouverons, avec d'autres, une place légitime en 2018 au nom des valeurs démocratiques que vous rappelez fort justement, dommage donc, parce que vous auriez pu éviter certaines contradictions !

Enfin, dans la conclusion de cet avis, le CESER Occitanie invite le pouvoir politique à s'ouvrir à la culture de l'évaluation dont il serait éloigné. Prenons garde de ne pas donner des leçons aux autres quand nous serions incapables de nous appliquer nos propres préceptes. Ceci d'autant plus que les conclusions du Livre blanc des CESER de France, auquel le CESER Occitanie a participé, nous invitent à juste titre à développer nous-mêmes cette culture.

Pour finir, dans cette déclaration nous aurions pu dire que pour avoir la chance d'évaluer les politiques publiques, il aurait fallu qu'il en reste suffisamment quand nous nous mettrons à ce travail. Mais le contexte a été rappelé à plusieurs reprises au cours de ces deux journées d'assemblée, aussi nous n'en rajouterons pas.

Pour conclure, ***Solidaires* votera ce projet d'avis** en formulant le souhait que les luttes d'aujourd'hui et de demain permettent d'avoir autre chose à évaluer que la libéralisation de l'action publique et la mise en concurrence des territoires.

Intervention de Monsieur Joachim DENDIEVEL

Pour le Groupe CFDT

Monsieur le Président du CESER Occitanie,
Monsieur le Représentant du Préfet de Région,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et les Conseillers,
Mesdames et Messieurs,

L'article 32 de la loi NOTRe du 7 août 2015 précise que « désormais les CESER ont entre autres mission de contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques ».

L'avis présenté aujourd'hui n'a pas pour objet d'examiner toute la palette du champ d'action des CESER concernant cette nouvelle mission, puisque ce champ pourrait s'exprimer dans différents contextes régionaux.

Il répond à une question précise formulée en introduction : « comment créer une dynamique régionale de l'évaluation des politiques publiques ? » C'est dans ce cadre que le nouveau rôle du CESER est interrogé en Occitanie.

Cet avis s'inscrit dans un triple contexte :

- une réflexion menée nationalement par le CESE et l'ensemble des CESER ;
- un contexte français où l'évaluation des politiques publiques se met en place selon des modalités diverses sans être entrée dans les habitudes. L'avis montre que les acteurs publics auditionnés s'entendent souvent sur ce qu'est l'évaluation des politiques publiques, mais construisent des modèles différents, avec parfois des initiatives très intéressantes et innovantes.
- la Région Occitanie quant à elle cherche à renouveler la manière de construire l'action publique en faisant appel à de nombreuses démarches participatives. Elles n'auront du sens que si les actions sont suivies et évaluées. La démarche d'évaluation est récente. L'avis du CESER tombe à point nommé.

La commission a travaillé dans un esprit de grande ouverture et nous sommes plusieurs à avouer qu'il s'agissait pour nous d'un sujet que nous avons découvert.

Les trois parties de l'avis sont intéressantes.

La première définit ce que l'on entend par l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'une définition assez complexe, mais rigoureuse, également d'un rappel des différentes étapes de l'évaluation du rôle des différents acteurs et d'une attention portée sur l'emploi des mots « audit, contrôle, évaluation » qui ne recouvrent pas les mêmes choses.

Nous retenons notamment l'importance à accorder aux évaluations ex-ante et aux questions évaluatives.

La seconde partie est le reflet de nos auditions, elle donne à voir le passage de la théorie à la pratique, mais également la dynamique d'un certain nombre d'acteurs ou de collectivités qui ont pu bâtir des expériences parfois différentes. L'ex-Conseil régional Rhône-Alpes a mené une expérience sur plus de 20 ans, elle nous a particulièrement intéressés, d'autant qu'il s'agissait d'une expérience qui a connu sa propre dynamique. Mais les autres auditions ont apporté des regards très complémentaires. Nous pensons par exemple à la construction du projet de territoire de la communauté de communes Vallée de l'Hérault qui a fait apparaître le lien très fort entre l'évaluation des politiques publiques et la construction d'un projet de territoire, mais également une démarche participative pensée et ouverte.

La troisième partie est celle des préconisations. La commission a cherché à proposer un ensemble cohérent, ambitieux, mais réaliste, pour répondre dans sa globalité à la question : comment créer une dynamique régionale sur l'évaluation des politiques publiques ?

- En proposant une organisation régionale avec au cœur un comité régional de l'évaluation ;
- en précisant le rôle que pourrait jouer le CESER dans cette dynamique, un rôle d'un nouveau type plutôt collaboratif avec le Conseil régional ;
- en insistant enfin sur quelques points de méthode qui semblent indispensables, voire même étant la condition d'une bonne dynamique.

Cet avis met en lumière un vrai sujet d'actualité, un sujet particulièrement moderne pour penser l'action publique et ses enjeux. Comment mieux accompagner l'action publique pour répondre aux besoins des citoyennes et des citoyens ? Comment s'assurer que les actions menées répondent bien aux objectifs initialement définis ?

Cet avis s'adresse particulièrement à la Région Occitanie et nous regrettons l'absence d'un représentant ou d'une représentante de la Région aujourd'hui.

Cet avis doit intéresser tous les membres du CESER présents et futurs pour que nous puissions partager une culture commune de l'évaluation des politiques publiques. C'est une des préconisations qui va bien au-delà du CESER et s'adresse aussi à tous les acteurs publics.

La prise en charge future de ce dossier au sein du nouveau CESER fait partie des enjeux à ne pas négliger.

Pour terminer, nous tenons à remercier notre chargé de mission, Nicolas DEPOIX, pour la qualité de son travail, le Président de la commission Michel GUIRAL qui a su donner sens à cette nouvelle commission à partir de la construction d'un avis riche et constructif, Guillaume COURSIN, Rapporteur, pour sa très bonne présentation et tous les membres de la commission.

Ce fut un plaisir de travailler ensemble sur cet avis.

La CFDT votera l'avis.

Je vous remercie.

Intervention de Madame Karine PELOSSE

Pour le Groupe ASSOCIATION

(Consommateurs, Retraités et Personnes âgées, Familles, Parents d'élèves, Sport, Culture, Jeunesse et Education populaire, Environnement, Conseil du Cheval, Chasse, Economie sociale et solidaire, Coordination Occitanie, Droits de la femme et Planning familial)

Bonjour à tous,
Monsieur le Représentant de l'État,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et les Conseillers,
Mesdames et Messieurs,

Avant toute chose, comme tous les contributeurs, je tenais à souligner la qualité du travail de l'avis qui a été mené par la commission 12, et notamment de son chargé de mission Nicolas DEPOIX.

Les éléments de l'avis que nous souhaitons remettre en lumière, et qui ont déjà été évoqués à de nombreuses reprises, sont le fait que cet avis propose l'élaboration et les éléments constitutifs d'une dynamique régionale de l'évaluation des politiques publiques. Elle doit être acceptée par tous, afin que chacun, à tous les échelons, s'approprie l'outil d'évaluation pour faire avancer ses pratiques. L'avis propose également un dispositif d'organisation où le CESER peut contribuer de façon constructive à la promotion de la culture de l'évaluation.

Le Groupe Association est convaincu que l'important est la mise en route de cette culture de l'évaluation. Elle doit apparaître comme un soutien complémentaire à l'action et non pas comme une contrainte ou un mal. C'est une opportunité pour construire un langage commun.

L'évaluation permet de modifier et de faire progresser la construction d'une politique publique au plus près du terrain et des attentes des territoires, des acteurs et des habitants, si tous ces acteurs et tous ces participants sont vraiment sollicités sans être « censeur » et « contrôle ».

Elle est nécessaire dans la conduite de tout projet, notamment en amont du projet et au plus tôt. En co-construisant dès le démarrage d'une politique des indicateurs communs, elle ne sera pas vécue comme un contrôle négatif à sens unique et c'est là tout l'enjeu d'une évaluation réussie.

Enfin, il est important que l'évaluation prenne en compte tous les éléments d'une politique publique, il s'agit de poser les indicateurs les plus exhaustifs et diversifiés possibles, d'ordre sociologique, environnemental, économique, et ne pas s'arrêter aux filtres uniquement financiers.

Concernant le CESER, il est bien évident qu'il n'a pas vocation à être un spécialiste de l'évaluation. Par contre, il est primordial qu'il soit au cœur du dispositif qui serait mis en place, et cela, pour porter les voix de la société civile représentées par son assemblée.

Le Groupe Association votera cet avis.

REVUE DE PRESSE