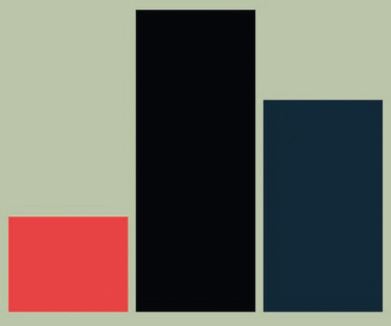
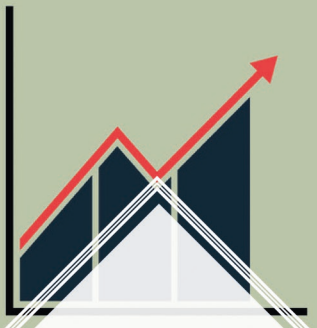
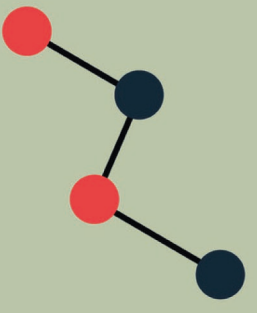
L'avis du Conseil économique, social et environnemental de

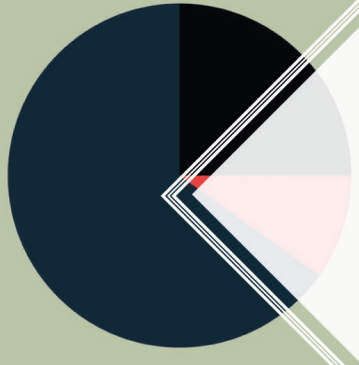
Bourgogne

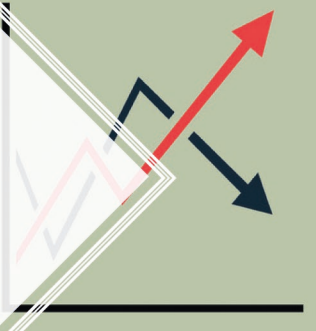




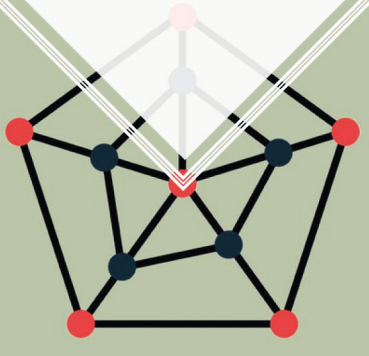


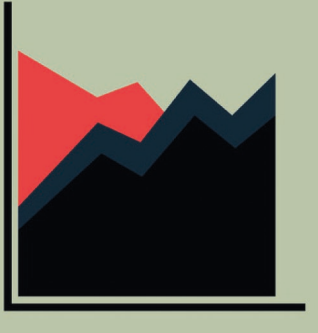
ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : PASSER DU DIRE AU FAIRE











COMMISSION N°6

« Finances, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales »

CESER de Bourgogne
Conseil économique, social et environnemental régional

EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : PASSER DU DIRE AU FAIRE

AVIS

Rapporteurs : Bernard LAMBERT et Frédérique BEAULIEU

SEANCE PLENIERE DU 15 OCTOBRE 2015

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

CAHIER DES CHARGES **3**

INTRODUCTION : DEVELOPPER LA CAPACITE D'ANALYSE COLLECTIVE DE L'ACTION PUBLIQUE **7**

1 LES ORIENTATIONS SUGGEREES PAR LE CESER **8**

1.1 POSER UN PREMIER ACTE FORT DES LE DEBUT DE LA PROCHAINE MANDATURE 8

1.2 DES ORIENTATIONS POLITIQUES ASSORTIES D'UNE ORGANISATION COHERENTE DE L'EPP 8

1.2.1 Sur le fond *8*

1.2.2 Sur la démarche *8*

1.2.2.1 Création d'une commission ponctuelle de préfiguration du dispositif d'EPP 8

1.2.2.2 Préconisations du CESER pour le comité régional d'évaluation des politiques publiques 9

1.3 DEVELOPPER UNE CULTURE REGIONALE DE L'EVALUATION 9

2 LA PLACE ET LE ROLE DU CESER DANS LE DISPOSITIF D'EVALUATION **10**

2.1.1 La représentation du CESER *10*

2.1.2 La contribution du CESER au dispositif d'évaluation *10*

2.1.3 Organisation interne du CESER *10*

3 DE LA CONDUITE DES EVALUATIONS **11**

4 UN APPEL A L'AUDACE **12**

CAHIER DES CHARGES

CESER de Bourgogne
Conseil économique, social et environnemental régional

Commission n° 6
« « *Finances, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales* »»

Auto-saisine

« Evaluation des politiques publiques »[1]

Rapporteurs : Bernard LAMBERT
Frédérique BEAULIEU

Cahier des charges

1 - Contexte de l'auto-saisine

- *Un contexte national et local en pleine « reconfiguration »*

Si le CESER n'oublie pas que nous sommes dans l'année internationale de l'évaluation[2], il souligne également que ce travail s'inscrit surtout dans le nouveau contexte institutionnel national et local toujours en cours de construction. Qu'il s'agisse de la fusion en préparation des deux Conseils régionaux Bourgogne et Franche-Comté[3] ou des évolutions prévues dans le projet de loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)[4], ce « chamboulement » institutionnel aura des conséquences sur la définition (ou redéfinition) des politiques publiques menées dans cette nouvelle région appelant ainsi à s'interroger sur la prise en compte de cette question de l'EPP.

Or, nous faisons face aujourd'hui à l'absence de la culture de l'EPP en France. De plus, l'évaluation pratiquée aujourd'hui semble très sectorielle et parcellaire, alors qu'il semble préférable d'engager une démarche transversale sur un territoire donné. Face à ce constat, le CESER a souhaité lancer une auto-saisine sur cette problématique essentielle pour la conduite des politiques publiques.

- *Une démarche qui s'inscrit dans une logique pour le CESER Bourgogne*

Mais cette réflexion s'inscrit également dans un cadre plus large existant au sein du CESER Bourgogne depuis plusieurs années. En effet, les prémices de cette réflexion se matérialisent dans quatre démarches menées par le CESER Bourgogne :

- **Travaux de 2013 de la Section Bourgogne Prospective** « *quel avenir pour la Bourgogne dans 20 ans ?* » particulièrement avec la problématique de la gouvernance régionale. L'EPP y était identifiée comme une condition de « *rupture* » dans les dynamiques qui allaient animer la

[1] Adopté par le Bureau du CESER du 13 mai 2015.
[2] Les Nations Unies ont déclaré 2015 « année internationale de l'évaluation » (EvalYear). Cette initiative mondiale, une première, vise à soutenir le développement d'un environnement favorable à l'évaluation aux niveaux international, national et local.
[3] Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
[4] Le 1er volet de cette réforme était la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM ».

Bourgogne,

- Travail mené en 2013 sur le **dialogue social territorial (DST)** visant à impulser une dynamique et à donner des éléments aux acteurs qui souhaitaient mettre en œuvre une telle démarche en Bourgogne. Ce travail sur l'EPP s'inscrit dans la même démarche, celle d'une nécessaire révision des modes de gouvernance.
- Démarche interne au CESER relancée en 2014 sur **le suivi** et visant à procéder à l'évaluation de l'impact des avis du CESER Bourgogne[5].
- La **déclaration commune des CESER Bourgogne et Franche-Comté** quant à la fusion des régions qui en appelait à la mise en place d'une « *démarche permanente d'évaluation, à la fois quantitative et qualitative* » qui « *doit concerner l'ensemble des politiques et mesurer leur impact sur la vie des citoyens, des entreprises et des territoires* ».

- *Le Conseil régional de Bourgogne*

Le Conseil régional de Bourgogne s'est engagé depuis 2013 dans une démarche de développement de l'EPP au sein de la collectivité. Ce travail a débouché sur un état des lieux de l'EPP menée au sein du Conseil régional ainsi que sur la définition d'un certain nombre de scénarios visant à la mise en place d'une démarche structurée d'EPP. L'arrivée du projet de fusion en 2014 et sa construction effective en 2015 ont entraîné la mise en parenthèse de ce projet.

2 - Champ et objectifs de l'auto-saisine

L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier les résultats de cette politique en les comparants aux objectifs assignés initialement et aux moyens mis en œuvre. Cette comparaison repose sur quatre critères d'appréciation essentiels : l'efficience, l'efficacité, la cohérence et la pertinence. Il convient également de prendre en compte la notion de temporalité dans l'évaluation menée, une politique pouvant s'inscrire sur une ou plusieurs années.

La réflexion devra notamment permettre :

- **d'éclaircir le concept même d'évaluation** qui comprend de la connaissance (des statistiques notamment), des conditions d'intervention (quels objectifs et quels moyens sont attachés à cette évaluation), une mesure des effets des politiques et des actions conduites ;
- de **faire état des dispositifs d'évaluation (interne ou externe) existant en région** notamment ceux développés par le Conseil régional de Bourgogne en ce qui concerne les politiques les plus importantes : formation-apprentissage, transports…
- d'illustrer ce travail par la **présentation de cas concrets** en matière d'EPP,
- d'interroger le **rôle du CESER** en matière d'EPP.

Au final, c'est la question suivante qui constituera l'axe central de réflexion : **comment installer à l'avenir un dispositif d'EPP intégré, non-verticalisé et pérenne au sein de la future grande collectivité régionale Bourgogne-Franche-Comté et quel rôle le CESER peut-il être amené à jouer en la matière ?**

L'avis s'attachera à identifier les conditions de réussite pour la mise en œuvre d'une telle démarche et à formuler des recommandations partagées avec les collectivités locales concernées au premier rang desquelles le Conseil régional de Bourgogne). Il ne s'agit pas de livrer une doctrine sur ce sujet. Néanmoins, le CESER établira des recommandations tout autant sur les aspects méthodologiques liés à l'EPP que sur les questions liées aux modes de gouvernance et de portage de cette démarche à définir pour la Bourgogne-Franche-Comté. Il s'agira d'interroger tout autant la place du débat démocratique que la prise en compte des projets territoriaux existants.

[5] Avec comme point de référence le Guide des bonnes pratiques « *construction, évolution et suivi d'un avis* » du CESER Bourgogne du 16 mars 2010.

3 - Modalités de travail

- **<u>Le cadrage de l'auto-saisine sur les aspects conceptuels</u>**

Afin de bien cerner un sujet très large et largement débattu, et de voir dans quels champs le CESER peut utilement contribuer à la réflexion sur ce thème, la commission a procédé à un cadrage de cette auto-saisine via les auditions suivantes :

- Roberto SCHMIDT, Président de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne - Franche-Comté
- Nadège RIOTTE, responsable de la Mission développement durable, évaluation et prospective au Conseil régional Rhône-Alpes et Michel RAFFIN, chargé d'études du CESER Rhône-Alpes à propos de la politique d'évaluation menée par le Conseil régional en collaboration avec le CESER

Elles ont permis d'appréhender les différents concepts de l'EPP ainsi que les impératifs méthodologiques à prendre en compte dans de telles démarches.

Ce cadrage a également pris appui sur une présentation détaillée de l'ouvrage « *Etat moderne, Etat efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français* » de Marc FERRACCI & Etienne WASMER qui enseignent respectivement à l'université Paris-Est-Marne-la-Vallée et à Sciences Po[6].

Enfin, le Conseil régional de Bourgogne a été entendu au travers des auditions de Michel NEUGNOT, Vice-président du Conseil régional de Bourgogne et de Manon PECH, chargée de mission auprès de Nicolas HESSE sur les projets transversaux et notamment sur l'évaluation des politiques publiques.

- **<u>Des auditions complémentaires tournées vers la réalité de l'EPP en région et des cas concrets</u>**

Concernant les différents dispositifs d'évaluation existant en région, la commission souhaiterait procéder à l'audition du Conseil régional de Franche-Comté (élu et représentant des services). Ces auditions permettront de faire le lien avec celles déjà réalisées du Conseil régional de Bourgogne en la matière.

Concernant les cas concrets d'EPP, la commission pourra s'appuyer sur les auditions réalisées du Conseil régional et du CESER Rhône-Alpes illustrant une démarche exemplaire sur bien des points. Elle se tournera en complément vers d'autres Conseils régionaux (Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, Auvergne…) qui seraient porteurs de démarches plus ou moins similaires.

Afin de ne pas rester dans un strict cadre régional, elle pourra aussi se tourner vers les « grandes » collectivités de Bourgogne évoquées plus haut. A ce titre, la commission pourra auditionner des représentants de la ville d'Auxerre pour évoquer les dispositifs d'évaluation existant en matière de politique de la ville particulièrement sur l'ANRU.

La commission pourra également auditionner divers acteurs impliqués dans de telles problématiques (Patrice RAYMOND[7], ADEME, CESAER[8]..) pour compléter sa réflexion et prendre appui sur les travaux du CESE national sur ces questions.

---

[6] Tous deux ont réalisé de nombreux rapports d'évaluation, en particulier des politiques d'emploi et de formation professionnelle. « Etat moderne, Etat efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français » - Marc FERRACCI & Etienne WASMER - *éditions Odile Jacob, Paris, 2011, 212 p.*

[7] Maître de conférence en Droit Public - Université de Bourgogne auteur notamment de « Intelligence économique : un atout pour les collectivités territoriales » - 7 décembre 2010 - Ellipses Marketing

[8] Denis LEPICIER, Ingénieur d'études en économie et Marielle BERRIET-SOLLIEC, Professeure d'économie spécialisés dans l'analyse de politique et l'évaluation – Centre d'Economie et de Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER) Dijon

4 - Echéances : présentation du projet d'avis lors de la séance plénière du CESER du 15 octobre 2015

28 septembre : validation définitive du projet d'avis
2 octobre : envoi aux Conseillers du CESER

5 - Suivi de l'auto-saisine

- Réalisé par les rapporteurs
- Présentation de l'avis au Conseil régional de Bourgogne
- Détermination des sujets prioritaires dont le suivi doit être assuré

INTRODUCTION : DEVELOPPER LA CAPACITE D'ANALYSE COLLECTIVE DE L'ACTION PUBLIQUE

Les repères changent pour les collectivités territoriales : regroupement, nouveaux périmètres, fusion, modification des attributions… Leur action évolue dans un contexte budgétaire de plus en plus contraignant : les ressources publiques non seulement stagnent mais commencent à diminuer. Par rapport aux citoyens, elles doivent apporter la preuve qu'elles sont bien garantes de la bonne utilisation et gestion des fonds publics mis à leur disposition.

La création d'une nouvelle région par fusion des anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté n'est pas sans interroger l'avenir. Le CESER de Bourgogne estime que cette nouvelle donne est une véritable opportunité à saisir afin de renforcer la capacité d'analyse collective de l'action publique.

A propos des compétences obligatoires de la région, nous mesurons aujourd'hui l'écart entre certains choix stratégiques pris par les deux conseils régionaux de Bourgogne et Franche-Comté. Cet écart s'explique par l'analyse de besoins établie à partir des réalités locales parfois fort différentes. Demain, dans le cadre des compétences dédiées par l'Etat, la construction de la grande région sera d'apporter une réponse de qualité aux besoins exprimés par nos concitoyens et répondre aux sollicitations des acteurs en prises avec les compétences exercées par le Conseil régional. L'équité territoriale est à construire dès 2016 au sein de l'ensemble régional nouvellement créé. Elle sera bâtie sur une stratégie pertinente mariant les trois axes « territoires-projets-évaluation ».

Face à cette complexité, la logique d'évaluation des politiques publiques régionales devient cruciale. Il faut évaluer, mesurer l'efficience (adéquation moyens financiers et résultats obtenus) des dispositifs régionaux.

L'évaluation de chaque politique répondra à ces deux questions fondamentales :

- le dispositif évalué a-t-il amélioré réellement la situation de ses bénéficiaires ?
- au-delà de ses bénéficiaires, le dispositif a-t-il, par ailleurs, eu des effets (positifs ou négatifs) pour l'ensemble de la population régionale ?

La démarche proposée par le CESER de Bourgogne va bien plus loin que la simple analyse des politiques examinées au travers du prisme du budget, des schémas régionaux, du CPER…. Elle permettra aux décideurs de prendre du recul et de nourrir leur réflexion stratégique, de les aider à prendre des décisions et à mettre en œuvre des politiques publiques territoriales adaptées à nos réalités et aux besoins de la population.

1 LES ORIENTATIONS SUGGEREES PAR LE CESER

1.1 Poser un premier acte fort dès le début de la prochaine mandature

S'inspirant de modèles qui apportent aujourd'hui leurs preuves dans d'autres régions, le CESER propose au prochain exécutif régional de confier le pilotage de l'évaluation à une instance dédiée. Le CESER propose aux élus du Conseil régional de s'impliquer, dès le début de la prochaine mandature, et de s'engager à mettre en place un **Comité régional de l'évaluation des politiques publiques (CREPP)**.

1.2 Des orientations politiques assorties d'une organisation cohérente de l'EPP

1.2.1 Sur le fond

Aux termes de sa réflexion sur l'EPP, le CESER estime indispensable que le prochain exécutif régional s'oriente dans la démarche d'évaluation à partir des recommandations suivantes :

- manifester sa volonté politique en décidant de la mise en place au Conseil régional d'un Comité régional de l'évaluation des politiques publiques,
- installer un dispositif d'EPP garantissant autonomie des instances et pluralité des expressions,
- élaborer et présenter chaque année en séance plénière du Conseil régional un document récapitulatif des différents rapports d'évaluation (intermédiaires ou définitifs) des politiques publiques et des préconisations proposées. L'avis émis par le CESER fera partie intégrante du document,
- pouvoir agir, à la lumière des évaluations réalisées, sur certaines politiques régionales (poursuite, modification, suspension ou arrêt).

1.2.2 Sur la démarche

1.2.2.1 Création d'une commission ponctuelle de préfiguration du dispositif d'EPP

Le CESER a bien conscience qu'un tel dispositif ne peut se mettre en place du jour au lendemain.
En termes de méthode et pour atteindre cet ambitieux objectif, le CESER propose de procéder à la mise en place préalable d'une **Commission ponctuelle de préfiguration du dispositif d'EPP**. Cette commission se mettra en place rapidement, l'objectif du 1er semestre 2016 paraissant réaliste. Elle associera des représentants du CESER.

Sa mission première sera de définir l'ensemble des modalités de mise en œuvre et de fonctionnement d'un dispositif intégré d'EPP au sein du nouveau Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté. Son objectif final est de proposer des suggestions originales pour la création du Comité régional de l'évaluation des politiques publiques évoqué ci-dessus. Ce sera un projet phare de mandature.
Le comité régional de l'évaluation des politiques publiques sera l'instance pérenne de pilotage du dispositif d'EPP.

Cette démarche donnera lieu à :

- une décision initiale du Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté en 2016 à double objectif : s'engager politiquement sur cette ambition, installer l'instance de préfiguration,

- une décision finale à triple objectifs : mettre un terme au travail de la Commission de préfiguration du dispositif d'EPP, définir le dispositif d'EPP, créer et installer le Comité régional de l'évaluation des politiques publiques sous la responsabilité du Conseil régional**.**

La commission de préfiguration pourrait présenter ses conclusions avant la fin de l'année 2016.

1.2.2.2 Préconisations du CESER pour le comité régional d'évaluation des politiques publiques

➢ Composition

Pour le CESER, le comité pourrait être composé :
- d'élus régionaux en respectant la pluralité d'opinion,
- d'au moins deux membres du CESER,
- d'experts de l'évaluation.

Avec une limite : le Conseil régional veillera à limiter le nombre de membres de ce comité pour ne pas empiéter sur son caractère opérationnel.

➢ Modalités de fonctionnement

Après avoir pris l'avis des vice-présidents et des commissions thématiques régionales, ce comité jugera de la pertinence des travaux à mener : opérabilité et attendus. Ils seront traduits dans une feuille de route « évaluations des politiques publiques régionales » : bilans évaluatifs, mesure et suivi des résultats, évaluations d'impact. Cette feuille de route sera établie en concertation avec l'exécutif régional.
Le comité pourra installer, pour une période déterminée et en tant que de besoin, des groupes d'évaluation spécifiques menant le travail de pilotage attaché à chaque évaluation.
Le comité assurera le suivi des conclusions des différents travaux d'évaluation en associant les commissions du Conseil régional concernées et le CESER.
Le comité veillera à la diffusion des travaux évaluatifs produits.
Les moyens pour assurer le bon fonctionnement de ce comité seraient clairement établis et connus.

➢ Rapports avec l'instance politique

Un rapport annuel sera produit et discuté en assemblée plénière du Conseil régional. Structuré autour de l'avis formulé par le comité, il compilera les rapports d'évaluation produits dans l'année, les recommandations formulées à l'instance politique ainsi que l'avis du CESER correspondant.

Le comité proposera des préconisations à l'instance politique, aux services et aux élus afin que celles-ci soient prises en compte dans le processus de décision politique.

Le comité pourra formuler aux élus ses propositions visant à poursuivre ou modifier (réorienter les objectifs initiaux des programmes…) les actions en fonction des résultats des évaluations.

Il pourra enfin proposer de ne pas mettre en place, de suspendre ou d'arrêter définitivement le déroulement d'une action chaque fois qu'elle aura mis au jour l'inadaptation des mesures prises ou envisagées par rapport aux besoins des populations ciblées et aux objectifs poursuivis.

La décision politique de l'assemblée délibérante du Conseil régional matérialisera les adaptations retenues par l'exécutif sur propositions du comité.

1.3 Développer une culture régionale de l'évaluation

Le CESER propose la diffusion d'une culture de l'évaluation des politiques publiques à chaque niveau de décision, tant au niveau des élus que des services. Cette priorité sera traduite dans un plan d'action/formation/sensibilisation/communication (interne et externe). Le CESER contribuera à cette démarche.

2 LA PLACE ET LE ROLE DU CESER DANS LE DISPOSITIF D'EVALUATION

Le CESER souhaite jouer un rôle actif au sein du futur dispositif d'EPP.

2.1.1 La représentation du CESER

Ainsi, de par son rôle, le CESER, assemblée du premier mot et émanation de la société civile, souhaite être représenté dans les instances afférentes : commission de préfiguration, comité régional de l'évaluation des politiques publiques, groupes évaluatifs.

2.1.2 La contribution du CESER au dispositif d'évaluation

Le CESER entrevoit deux modalités contributives :

- Dans le cadre de ses travaux, en particulier sectoriels, le CESER pourra être amené à « saisir/communiquer » « le/au » Comité régional de l'évaluation des politiques publiques de nouvelles pistes d'évaluation intéressantes à mener.

- Dans le cadre des travaux de l'assemblée régionale, le CESER aura communication de tout rapport d'évaluation arrivé à terme ou intermédiaire ainsi que du document annuel des évaluations. Le CESER émettra un avis sur chacun d'eux, qu'il présentera en séance plénière du Conseil régional.

2.1.3 Organisation interne du CESER

Une commission du CESER aura à porter la question évaluative dans ses attributions.

Pour le CESER, ces propositions s'inscrivent pleinement dans le cadre de l'article 32 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui dispose que les CESER ont notamment pour mission « *de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* ».

3 DE LA CONDUITE DES EVALUATIONS

Comme toute démarche transversale, l'évaluation se heurte à des obstacles en termes de moyens. Aujourd'hui le référentiel méthodologique existe[9]. Tout au long des auditions, que nous avons menées, est apparue une difficulté récurrente, celle de la collecte des informations[10] pour établir une base de connaissances fiable répondant aux besoins des évaluateurs.

De plus, l'évaluation repose sur une double exigence pour les évaluateurs :

- disposer d'un recul suffisant,
- remplir les indispensables conditions d'impartialité.

Enfin, pour le CESER Bourgogne, toutes les politiques publiques ne sont pas à évaluer par le comité régional d'évaluation à mettre en place. Il s'avère important d'arrêter un plan de travail avec un calendrier précis, établir un programme pluriannuel, définir des priorités et croiser les évaluations réalisées avec celles menées par les différentes directions verticales (fonds européens, CPER...).

Pour le CESER Bourgogne, les priorités évaluatives devront néanmoins répondre aux enjeux suivants :

Comment renouveler la conduite des politiques régionales par le biais d'une gouvernance refondée sur de nouvelles bases, en rupture avec les méthodes passées, en tenant compte de 4 dimensions essentielles :

- **la proximité entre décideurs et citoyens,**
- **l'équité territoriale dans ce nouvel espace régional,**
- **l'accompagnement pour faire émerger les potentiels locaux,**
- **le rôle de la société civile.**

Comment retrouver et impulser un dynamisme économique et en particulier industriel dans la grande région, qui s'appuie sur les réalités et qui prend en compte les opportunités et potentialités à saisir et à développer ?

[9] On peut se référer aux travaux et réflexions de la Société française d'évaluation (SFE).
[10] Accès non restrictif aux données disponibles du système d'information.

4 UN APPEL A L'AUDACE

L'évaluation des politiques publiques : outil de gouvernance

Le but de la gouvernance est de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les ressources sont utilisées dans un esprit « responsable ». Elle veille en priorité au respect **des intérêts des « ayants droits »** (citoyens, pouvoirs publics, partenaires) tout en s'assurant que leurs voix soient entendues dans la conduite des politiques territoriales.

De l'audace pour le futur gouvernement de la région

Les propositions contenues dans l'avis du CESER permettent d'organiser durablement l'évaluation des politiques publiques. Elles sont formulées dans le contexte actuel de désarroi des citoyens dans la vie politique française. Outre les difficultés économiques et la baisse des dotations budgétaires des collectivités territoriales -qui pourraient suffire en elles-mêmes à justifier la nécessité de l'évaluation des politiques publiques- s'ajoute une crise de confiance de la population envers le politique. A terme, elle peut être plus grave de conséquences sur notre vie quotidienne que la crise économique. Comme le rappelle Pierre ROSANVALLON : « *le pays ne se sent pas représenté* ». Une impression d'abandon qui exaspère et déprime aujourd'hui de nombreux français se sentant « *incompris, exclus du monde légal, des institutions* » et qui, de ce fait, ne comprennent pas les décisions prises, mêmes quand elles sont fondées en raison.

L'invisibilité des circuits de décisions, l'invisibilité des motivations qui justifient tel aménagement du territoire ou tel investissement, l'invisibilité des résultats de ces politiques finissent par avoir un coût démocratique. Elle laisse le champ libre à un langage politique saturé d'abstraction qui « *donne l'impression de n'avoir plus prise sur le réel et s'enfonce dans l'idéologie* ».

Il est grand temps de trouver les voies et moyens pour réintroduire la société civile dans la construction de l'avenir. Ce qui se traduira nécessairement par un changement important dans « *l'art de gouverner* » auquel le CESER appelle la future grande région Bourgogne-Franche-Comté. Il s'agit de concilier plus étroitement la démocratie représentative issue du suffrage, qui doit conserver sa pleine responsabilité, avec des pratiques qui associent davantage les citoyens au travers de la multitude de leurs organisations dans la société civile[11].

Le progrès social, technique, économique... de nos sociétés est dépendant de ces pratiques nouvelles, qui rendront sa force à la démocratie et donneront une image plus positive des hommes politiques. L'évaluation des politiques publiques avec l'organisation qui en découle fait partie, pour le CESER, de ces voies et moyens. La gouvernance de la future région sera jugée à l'aune de ces réformes, qui traduiront ou non la volonté de redonner confiance aux citoyens. Cette confiance a aussi un coût ; elle nécessite du temps, une organisation sociale et politique adaptée, des moyens pour l'information, la communication et surtout pour la délibération. Ce qui, en résumé, est ici traduit dans cet avis par les propositions qui concernent la définition et l'exercice des responsabilités des différentes instances concernées par l'évaluation, les dispositions à prendre pour assurer la transparence des politiques (décisions et résultats), tout ceci dans le respect de l'Etat de droit.

Le CESER de Bourgogne a bien conscience de son insistance récurrente pour mettre en place un système permanent d'évaluation des futures politiques publiques. C'est en quelque sorte un véritable « *appel à l'audace* » pour la future représentation du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté. Il est motivé par son double attachement d'une part, à la réussite de la fusion des deux régions et, d'autre part, à l'urgence de renforcer l'exercice de la démocratie par la mise en place de pratiques rénovées afin de redonner espoir et confiance aux citoyens dans le cadre d'un destin régional commun.

[11] Avant la prise de décision finale, pendant la conduite de l'action décidée et après son déroulement.

AVIS ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ

EXPLICATION DE VOTE

Intervention d'Annick GUYENOT
au titre de la CGT

« L'évaluation est primordiale pour apprécier l'efficacité des politiques mises en place par la puissance publique et pour fonder ses décisions. Elle doit pouvoir conduire à décider de correctifs, voire de réorientations, autant que nécessaire, et aussi concerner les expérimentations trop souvent généralisées sans évaluation. C'est ce dont notre démocratie a besoin pour que l'action publique prenne toute son efficacité sociale, économique et environnementale.

L'évaluation est un élément de la vie démocratique. Elle participe de la réflexion indispensable à conduire sur le déficit démocratique entourant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques aux échelles européenne, nationale et territoriale, notamment au niveau régional. Dans un contexte marqué par une défiance accrue des citoyens et des salariés à l'égard des institutions et de l'action publiques, la CGT partage la nécessité de promouvoir une culture d'évaluation des politiques publiques.

La conciliation du temps de la décision politique et du temps, nécessairement plus long, de l'évaluation, conduit à recommander que les politiques publiques prévoient d'emblée de consacrer à l'évaluation des moyens humains et financiers appropriés.

Ce n'est pas en adoptant une conception abstraite et idéologique de l'indépendance des organismes d'évaluation que l'on améliorera la situation. A cet égard, la CGT estime incontournable de favoriser la pluralité des points de vue en intégrant toutes les parties prenantes, parmi lesquelles les salariés et leurs organisations syndicales. Celles-ci ont toute leur place dans les processus d'évaluation. La CGT rappelle à cet égard la préconisation du CESE de créer des droits syndicaux interprofessionnels.

Pour la CGT, il est important de fonder l'impartialité des évaluations sur la déontologie professionnelle et les compétences de la fonction publique. Nous sommes opposés à un recours aux acteurs privés. En effet, le recours à ceux-ci s'avère très coûteux sans pour autant garantir la fiabilité de l'évaluation, la logique privée étant difficilement compatible avec l'objectif de l'intérêt général.

La loi NOTRe (art 32) attribue au CESE et aux CESER des responsabilités accrues en matière d'évaluation et de suivi des politiques publiques. La CGT estime que ces assemblées ont effectivement un rôle singulier à jouer en la matière. A nous de nous saisir de nos droits !

L'avis proposé reste très et trop modeste dans ses propositions. Nous invitons l'ensemble du CESER à découvrir l'avis rendu par le CESE le 8 septembre dernier intitulé « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques » et à s'emparer de ses propositions.

Le groupe CGT votera cependant cet avis. »

Intervention de Dominique RUHLMANN
Au titre de la CFDT

« Ces évaluations, par la mise en place d'une commission de préfiguration du dispositif pour tendre vers un Comité régional EPP, devront, comme il est proposé dans l'avis, faire partie intégrante de la mise en place de la future région Bourgogne – Franche-Comté.

Le choix des indicateurs, qui serviront de base aux évaluations des politiques de la future région, devront être précisés dès la définition des objectifs et des actions en amont de la mise en œuvre de ceux-ci.
Au-delà des organismes qui pourraient être chargés de cette évaluation, il est indispensable d'accroître la légitimité et la crédibilité de l'évaluation en y associant tous les acteurs, dont le Ceser et les pluralités des approches, en capitalisant sur les expériences et en assurant une communication pertinente des résultats et des suites données. Nous proposons que celles-ci soient adossées au bilan annuel et budgets prévisionnel et définitif de la nouvelle région chaque année.
Ce qui permettrait de lever les réticences et les craintes liées au principe même de l'évaluation.

La CFDT votera cet avis. »

COMMISSION N°6

« Finances,politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales »

CESER de Bourgogne
Conseil économique, social et environnemental régional

« EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : PASSER DU DIRE AU FAIRE »

Rapporteurs : Bernard LAMBERT et Frédérique BEAULIEU

SEANCE PLENIERE DU 15 OCTOBRE 2015

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES **4**

MEMBRES DE LA COMMISSION **5**

LISTE DES ABREVIATIONS **6**

INTRODUCTION **7**

1 DEFINITION DE L'EPP **12**

1.1 UNE DEFINITION DE L'EPP 12
1.2 DIFFERENCIER L'EPP D'AUTRES NOTIONS 15
1.3 L'EPP POUR FAIRE QUOI ? : LES 3 FINALITES DE L'EPP 16

2 LES MOTS CLES DE L'EPP **19**

3 LES GRANDES ETAPES DE L'EPP **22**

3.1 LA PREPARATION DE L'EVALUATION 22
3.1.1 Identifier la demande d'évaluation *22*
3.1.2 Le mandat d'évaluation *23*
3.1.3 Organiser le dispositif d'évaluation : instances et méthodologie de conduite du projet *23*
3.1.4 Rédiger le cahier des charges de l'évaluation et élaborer les questions évaluatives *24*
3.1.5 Choisir le chargé d'évaluation : interne ou externe *24*
3.2 LA REALISATION DE L'EVALUATION 24
3.2.1 Structuration de l'évaluation : élaborer un plan d'attaque *24*
3.2.2 Collecter, analyser, apprécier *25*
3.2.3 Formuler des conclusions et des recommandations *25*
3.3 L'UTILISATION DE L'EVALUATION 25
3.3.1 Valider et diffuser l'évaluation *25*
3.3.2 Veiller à l'utilisation des travaux évaluatifs par la collectivité *26*

4 LES CONDITIONS DE REUSSITE POUR LA MISE EN PLACE DE L'EPP **27**

4.1 LEVER LES CRAINTES DES ACTEURS : ELUS ET ADMINISTRATIONS… 27
4.2 SANS DENATURER L'EXIGENCE DEMANDEE PAR LES PROCESSUS D'EPP 27
4.3 BIEN PREPARER LES EVALUATIONS 28
4.4 LA NECESSITE D'UNE RIGUEUR METHODOLOGIQUE INHERENTE A TOUTE DEMARCHE DE CE TYPE 28
4.5 L'IMPORTANCE DU CHOIX DES QUESTIONS EVALUATIVES 29
4.6 L'IMPORTANCE DU CHOIX DES INDICATEURS 29
4.7 SORTIR DE LA VISION UNIQUE BUDGETAIRE ET FINANCIERE 30
4.8 L'APPROPRIATION DU PROCESSUS D'EPP ET LA DIFFUSION DE LA CULTURE EVALUATIVE 30
4.9 POUR DES RECOMMANDATIONS CONCRETES ET OPERATIONNELLES 31
4.10 VEILLER COLLECTIVEMENT A CE QUE DES DECISIONS SOIENT PRISES A L'ISSUE DU PROCESSUS 31

5 DES CAS CONCRETS **32**

5.1 LA « DYNAMIQUE D'EVALUATION DES POLITIQUES REGIONALES » DU CONSEIL REGIONAL RHONE-ALPES (CRRA) 32
5.1.1 Une histoire ancienne de l'évaluation *32*
5.1.2 Les travaux d'évaluation de politiques *33*
5.1.3 La mesure et le suivi des résultats *34*
5.1.4 La mesure et le suivi des réalisations régionales *34*
5.1.5 La place et le rôle du CESER Rhône-Alpes *36*
5.2 L'EPP DU CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS 36
5.2.1 Une politique d'évaluation qui ne s'est pas faite en un jour *37*
5.2.1.1 Installer la fonction (1995-2000) : CPER et Fonds européens 37
5.2.1.2 Professionnaliser l'institution (2000-2004) : monter en compétences 37
5.2.1.3 Banaliser l'évaluation (2004-2008) : élargir le champ 37

5.2.1.4 Légitimer l'évaluation par son efficacité (depuis 2009…) 38
5.2.1.5 L'évaluation aujourd'hui 38
5.2.2 Les grandes étapes du dispositif 40
5.2.2.1 Choix des sujets d'évaluation 40
5.2.2.2 Conduite de l'évaluation : rédaction du cahier des charges, choix du consultant, composition et rôle de l'instance d'évaluation 40
5.2.2.3 Présentation des résultats de l'évaluation, débats et décisions 41
5.2.2.4 Examen des suites et rôle du comité de suivi des préconisations 41

6 L'EPP AU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE 43

6.1 L'HISTOIRE INSTABLE DE L'EVALUATION 43
6.2 AUJOURD'HUI : UN OBJECTIF DE STRUCTURATION DE L'EPP RETARDE PAR LA FUSION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE 44
6.3 QUELQUES EXEMPLES D'EVALUATIONS LIEES A UN CADRE LEGISLATIF OU REGLEMENTAIRE QUI S'IMPOSE A LA COLLECTIVITE 45
6.3.1 Les programmes européens 45
6.3.2 Le Contrat de projet régional de développement des formations professionnelles (CPRDF) 46
6.3.3 Le Schéma régional climat, air, énergie (SRCAE) 48
6.4 QUELQUES EXEMPLES D'EVALUATIONS LIEES A UN ENGAGEMENT MORAL DE L'INSTITUTION REGIONALE 49
6.4.1 Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) 49
6.4.2 La Stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI) – Bourgogne Eco 2020 49
6.4.3 Programme énergie climat Bourgogne (PECB) 50
6.5 QUELQUES EXEMPLES D'EVALUATIONS VOLONTAIRES 51
6.5.1 Mission d'évaluation - Coopération décentralisée entre le conseil régional de Bourgogne et la province du Cap occidental (Afrique du Sud) 51
6.5.2 Programme de prévention « Nutrition santé » 51
6.5.3 Les politiques territoriales 51
6.5.4 Politiques des vergers conservatoires et « bocages et paysages » 52
6.6 LE CONSEIL REGIONAL DEMANDEUR D'EPP AUX BENEFICIAIRES DE SES SOUTIENS 52
6.7 EVALUATION ENTRE BOURGOGNE ET FRANCHE-COMTE 52
6.7.1 L'EPP au conseil régional Franche-Comté 52
6.7.1.1 Une évaluation structurée 52
6.7.1.2 Le rôle de la démarche Agenda 21 53
6.7.2 Un travail commun Bourgogne-Franche-Comté 54

CONCLUSION 55

BIBLIOGRAPHIE (NON EXHAUSTIVE) 56

TEXTES OFFICIELS NATIONAUX 56
Union européenne 56
Lois 56
Décrets, règlements, circulaires 56
AVIS DU CESE 56
TEXTES OFFICIELS LOCAUX 56
En Bourgogne et Franche-Comté 56
Dans d'autres régions 57
RAPPORTS ET ETUDES 58
LIVRES 58
SITES INTERNET 59

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES

Pascal DELAFOSSE, chef du service Evaluation des politiques régionales au conseil régional Nord-Pas-de-Calais

Denis LEPICIER, ingénieur d'études en économie à Agrosup Dijon

Myriam NORMAND, directrice régionale de l'Ademe Bourgogne

Michel NEUGNOT, premier vice-président du conseil régional de Bourgogne

Manon PECH, chargée de mission au conseil régional de Bourgogne

Michel RAFFIN, chargé d'études au CESER Rhône-Alpes

Nadège RIOTTE, responsable Mission développement durable au conseil régional Rhône-Alpes

Roberto SCHMIDT, président de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté

MEMBRES DE LA COMMISSION

Président
Jean PERRIN, représentant de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

Vice-Président
Claude DARCIAUX, personnalité qualifiée

Secrétaire
Frédérique BEAULIEU, représentante de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Membres
Gérard ALCAZAR, représentant du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
François BERTHELON, représentant du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
Emmanuelle BONNEAU-DEVAUX, représentante du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
Dominique GALLET, représentante du Comité régional CGT
Bernard LAMBERT, représentante de l'Union régionale des syndicats CFDT
Sylvie MASSU, représentante de la Chambre de commerce et d'industrie de Bourgogne
Michel MORINEAU, représentant du Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP)
Colette SAUTIERE, représentante des Associations de consommateurs membres du CTRC

Cabinet
Nicolas HUGUET, chargé d'études
Marie-Claude LEONARD-HAURY, assistante

LISTE DES ABREVIATIONS

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AE/CP	Autorisation d'engagement/crédit de paiement
AMO	Assistance à la maîtrise d'ouvrage
ARDEA	Avances remboursables pour la création ou la reprise d'entreprise
ARF	Association des régions de France
CCREFP	Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle de Bourgogne
CER	Conférence économique régionale
CIP	Contrat interprofessionnel de progrès
CPER	Contrat de plan Etat-Région
CPRDF	Contrat de projet régional de développement des formations professionnelles
CPRDFOP	Contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelle
CRRA	Conseil régional Rhône-Alpes
CSDEP	Comité de suivi de la dynamique d'évaluation de politique
D2DPE	Direction du développement durable, de la prospective et de l'évaluation
DGS	Direction générale des services
DMECP	Direction des mutations économiques et des continuités professionnelles
DPE	Direction du plan et de l'évaluation
DOB	Débat d'orientations budgétaires
DRH	Direction des ressources humaines
EPP	Evaluation des politiques publiques
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FRAC	Fonds régional d'art contemporain
FSE	Fonds social européen
MEPDD	Mission évaluation, prospective et développement durable
ORS	Observatoire régional de la santé
PAQ	Plateforme d'accompagnement à la qualification
PCET	Plan climat énergie territorial
PECB	Programme énergie climat Bourgogne
PNNS 3	Programme national nutrition santé 3
PO	Programme opérationnel
PREMED	Programme régional environnement, maîtrise de l'énergie, déchets
PRDF	Programme régional des formations
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
SFE	Société française de l'évaluation
SGAR	Secrétaire pour les affaires régionales
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCAE	Schéma régional Climat, air, énergie
SRDEI	Stratégie régionale de développement économique et d'innovation
SUEVAL	Commission spécifique de Suivi et évaluation des fonds régionaux

INTRODUCTION

➢ Retour en arrière…

La pratique de l'évaluation correspond à des expériences anciennes au niveau national. Nous n'en ferons pas le détail ici mais n'oublions pas que l'évaluation des politiques publiques (EPP) « *s'enracine dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui a posé les bases éthiques de la démarche* »[1] : « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »[2]. Plus proche de nous, les premières initiatives d'EPP après la seconde guerre mondiale trouvent leurs origines dans les « *tentatives malheureuses* »[3] de rationalisation des choix budgétaires (RCB) initiées en France dans les années 70[4].

Mais il faut véritablement attendre l'année 1989 pour voir l'évaluation des politiques publiques au centre des débats. Cette année « *fut un marqueur fort pour le déploiement d'une culture et de pratiques évaluatives en France, voire, peut-être, un moment fondateur* »[5]. Du rapport VIVERET[6] à la circulaire de Michel ROCARD du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, en passant notamment, par la mise en place d'une commission d'évaluation du revenu minimum d'insertion ou du décret institutionnalisant l'évaluation[7], cette année a été riche en événements promouvant la nécessité d'évaluer l'ensemble des politiques publiques. La circulaire du Premier ministre évoquait ainsi le « *devoir d'évaluation des politiques publiques* » : « *il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence* ». Cette circulaire partait du constat suivant : « *l'évaluation des politiques publiques n'a pas encore véritablement trouvé sa place en France, malgré les réflexions déjà menées et en dépit de l'existence de nombreux mécanismes de contrôle* ». L'EPP a ensuite été officiellement établie par le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques qui mettait en place le Conseil national de l'évaluation et qui stipulait : « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* »[8]. En 2008, l'évaluation est même inscrite dans la Constitution[9].

D'un point de vue sociologique, le 21ème siècle ouvre la porte à l'évaluation comme jamais auparavant. De l'évaluation individuelle des aptitudes et des compétences[10] à l'évaluation par les parlementaires ou les experts, que l'on évoque les politiques sanitaires, éducatives, de recherche, « *tout est devenu objet potentiel d'évaluation* ». Une évaluation louangée ou critiquée qui serait donc devenue « *omniprésente* », « *érigée en priorité des politiques publiques* ». On en arrive même à évoquer « *la fièvre de l'évaluation* »[11].

Au niveau local, on peut dire que l'évaluation a pris véritablement son essor avec la première vague de décentralisation du début des années 80 puis les impulsions déterminantes de l'Union européenne en la matière avec les évaluations des fonds structurels.

---

[1] Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB – Edition 2008 – septembre 2008
[2] Article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, *1789*
[3] Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008
[4] Reposant sur une vision très réductrice des processus et des modalités de décision et confrontée à la nécessité de prise en compte des objectifs redistributifs (réduction des inégalités sociales, compensation des handicaps naturels), la RCB s'est heurtée à des difficultés croissantes, notamment à des difficultés d'appropriation et de prise en compte des résultats dans la décision publique. Celles-ci ont incité une partie de l'administration (en particulier le Commissariat général au Plan) à rechercher d'autres méthodes d'analyse et de débat - Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008
[5] Pierre SAVIGNAT, Président de la SFE
[6] « *Evaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur* » - L'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au Premier ministre, Patrick VIVERET, La Documentation Française, 1989
[7] Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques : « *évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de traduire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ».
[8] Supprimé en 2008 dans le cadre de la RGPP. Entre temps, son action a été complétée avec la création par décret du 6 mars 2006 du Centre d'analyse stratégique lui-même remplacé en 2013 par le Commissariat à la Stratégie et à la Prospective, France Stratégie (décret du 22 avril)
[9] L'article 24 stipule que le « *Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».
[10] Des salariés d'entreprise jusqu'aux dirigeants avec le concept récent « d'évaluation à 360° »
[11] Article « *La fièvre de l'évaluation* », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

Elle s'est ainsi développée selon des mécanismes et des approches différents de ce qui a prévalu au niveau central au travers de ces deux dimensions spécifiques :

- D'abord, au niveau local, l'UE a joué un rôle essentiel[12] et l'institutionnalisation de l'évaluation dans les politiques régionales est ainsi étroitement liée au développement des fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA) à partir du milieu des années 1990[13]. Certaines de ces politiques s'appuyant sur des partenariats et des fonds multiples, de nombreuses collectivités locales se sont trouvées associées à ces démarches. Bien entendu, auparavant, les effets des politiques étaient appréciés mais « *probablement de façon plus approximative, moins systématique et moins rigoureuse* »[14]. Dans la mesure où elle appelle la mobilisation d'importants financements européens, la mise en œuvre des Contrats de Plan Etat Région (CPER) au cours de la décennie 90 a également été fortement marquée par ce cadrage communautaire[15]. Malgré les multiples écueils constatés lors de cette période « pionnière », les différentes analyses montraient que « *l'exercice n'avait pas été vain et que l'évaluation avait permis des effets d'apprentissage tant du point de vue des coopérations entre acteurs que sous l'angle d'une meilleure connaissance des actions mises en œuvre* ».
- Ensuite, il y a les initiatives propres menées par les collectivités territoriales où le « *développement de l'évaluation a été porté par des dynamiques davantage volontaristes que contraignantes, mais également plus expérimentales et aléatoires* »[16]. L'institutionnalisation de l'évaluation au sein des collectivités locales a, en effet, été développée lentement et irrégulièrement, d'abord par imitation des pratiques nationales puis à l'occasion de leur reconnaissance par l'Etat dans le cadre des CPER[17]. Des structures d'évaluation ont été mises en place d'abord par des collectivités de niveau régional, le plus souvent dans un souci d'autonomisation et de légitimation de cet échelon, avant d'être suivis par des conseils généraux pour les compétences sociales des départements et par les collectivités infra-territoriales (communes et intercommunalités) dans le cadre notamment des évaluations de la politiques de la ville.

L'évaluation se développe donc déjà depuis une trentaine d'année en France et au sein des collectivités locales, et du chemin a été fait[18], le contexte actuel plaidant pour franchir de nouvelles étapes en la matière. En effet, un nombre croissant de collectivités locales (conseils généraux, communes, EPCI…) s'intéresse à l'EPP[19], y compris en Bourgogne[20], et deux effets conjugués se percutent depuis plusieurs années pour expliquer cela : les réformes territoriales incessantes qui obligent les

---

[12] L'évaluation est introduite dans le cadre de la politique régionale communautaire avec le « Paquet Delors II » adopté lors du Conseil européen d'Edimbourg et qui couvre la période de programmation 1994-1999. Le processus est ensuite renforcé à l'occasion de la démarche « Agenda 2000 » préparant l'élargissement de l'UE et le renforcement des procédures de suivi et d'évaluation. Le cadre évaluatif est, quant à lui, formalisé à travers un règlement de 1999 qui rend obligatoire l'évaluation sous peine d'entraîner un refus de concours financiers à un Etat-membre. L'apport de la Commission européenne a également été décisive dans la diffusion de l'évaluation tout au long de cette période « pionnière » - « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son Institutionnalisation* **»,** Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

[13] « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son Institutionnalisation* **»,** Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

[14] Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008

[15] L'obligation d'évaluer les politiques publiques au sein des CPER résultait de la traduction dans le droit interne des procédures communautaires (règlement CEE du Conseil du 20 juillet 1993 rendant obligatoire l'évaluation des opérations financées avec l'aide des fonds européens). La circulaire du 9 décembre 1993 en précise les principes et l'organisation pour une application effective à la troisième génération des CPER couvrant la période 1994-1998 - « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son Institutionnalisation* **»,** Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

[16] « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son Institutionnalisation* **»,** Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

[17] Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006

[18] On peut évoquer aussi la création de la Mission d'information et d'évaluation (MIE) par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Outil du débat politique local, la mission est surtout utilisée comme un élément de contrôle des actions de l'exécutif local par l'opposition. Ainsi, dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une MIE. Elle est chargée de « *recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal* ». Le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais a vu la réalisation d'un rapport de la Mission d'information et d'évaluation (MIE) qui portait sur les effectifs du Conseil régional de 2007 à 2011.

[19] Parfois même toutes ensembles à l'image du Réseau d'évaluation méditerranéen (REVMED) qui associe, sur la base du volontariat 5 conseils départementaux (Var, Vaucluse, Pyrénées-Orientales, Aude, Gard), 3 Communautés d'agglomération (Grand Narbonne, Béziers Méditerranée, Grand Alès), la communauté de communes de la vallée de l'Hérault et la ville de Montpellier – Article La Gazette du 1er juin 2015 « *Dix collectivités partagent leur expertise en évaluation des politiques publiques* »

[20] Pour preuve, le conseil général de la Nièvre a organisé une conférence le 14 février 2014 sur l'évaluation des politiques publiques.

collectivités à s'interroger sur leurs propres compétences et les effets de la crise née en 2008 sur les finances publiques qui obligent ces mêmes collectivités à s'interroger sur l'efficacité de leurs politiques[21]. Il ne faut pas oublier non plus un autre facteur, qui peut passer inaperçu mais qui existe bel et bien : le simple souci d'un certain nombre d'élus de mieux adapter les actions en direction des publics cibles qui sont autant d'électeurs potentiels.

La complexité des actions publiques, la multiplication des acteurs, les nouvelles compétences tout autant que les contraintes budgétaires amènent donc de plus en plus d'élus à se questionner sur l'adéquation de leur politique d'intervention. Ont-ils d'ailleurs le choix ? Alix de SAINT-ALBIN, consultant en EPP le souligne abruptement mais clairement : « *l'air du temps, fait d'abstentionnisme, de dettes accumulées depuis des décennies et de désamour entre le citoyen et sa classe politique, permet-il encore vraiment à l'élu de nier l'évidence apportée par une évaluation ?* »[22].

- **L'EPP aujourd'hui**

Emblématique de ces évolutions, la Société française de l'évaluation (SFE)[23] a présenté près de 25 ans après la circulaire ROCARD, le premier Baromètre de l'Evaluation des politiques publiques en France en 2014[24]. Ce baromètre s'appuie sur l'Observatoire de l'évaluation des politiques publiques développé par la SFE dans le cadre d'une convention avec le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP). Avec cet observatoire et ce baromètre annuel, la SFE a comblé un vide en permettant une meilleure connaissance des processus en cours.

Finalement en France, ce qui questionnait il y a dix ans, c'était moins l'évaluation que sa pérennisation. En effet, la pérennité des démarches d'évaluation était, dans un grand nombre de cas, relativement mal assurée contrairement à d'autres pays (Suisse, Canada notamment) où son institutionnalisation est acquise. Elle reste soumise en France à de nombreux aléas malgré les impulsions européennes, nationales ou locales évoquées précédemment[25]. Les travaux d'observation de la SFE témoignent aujourd'hui non seulement d'un accroissement des pratiques de l'EPP au-delà des seules obligations réglementaires mais également de cette évolution positive avec la constatation d'un « *ancrage de la pratique évaluative en France depuis le début des années 2000* ».

Pour la SFE : « *d'un point de vue organisationnel, la fonction d'évaluation est désormais reconnue et se standardise. Alors qu'on ne trouvait il y a quelques années des chargés de mission dédiés entièrement à l'évaluation et au suivi que dans quelques institutions éparses (quelques conseils régionaux, les SGAR gérant les affaires européennes, des agences d'Etat, quelques agglomérations), aujourd'hui cette fonction est en passe de devenir un « standard » pour un large panel d'institutions : conseils régionaux, généraux, préfectures de région, agences d'Etat, et ministères ; les formations en évaluation des politiques publiques se structurent également. Il n'existait pas au début des années 2000 de diplôme d'enseignement supérieur consacré à l'évaluation, au-delà de quelques cours ponctuels au sein de masters plus généralistes. On compte actuellement une quinzaine de masters II à dominante évaluation* »[26].

---

[21] Notons d'ailleurs que les travaux de la SFE ont permis de recenser en 2014, 1592 références d'évaluation depuis 2000, dont 1174 références d'évaluation postérieures à 2007

[22] Pierre ROSANVALLON, dans son *« exploration de l'univers contre-démocratique »*, souligne le passage d'une démocratie de confrontation et de représentation à une démocratie d'imputation. Les gouvernants ne doivent pas seulement présenter puis mettre en œuvre des programmes et des idées, ils doivent rendre des comptes et être à l'écoute. Ils sont évalués sur leur légitimité, leurs capacités et leurs performances ; et celles-ci sont davantage mises en question et en cause. La défiance, qui est une des sources de la montée en puissance du besoin d'évaluation, autorise des pressions et permet des corrections - Pierre ROSANVALLON, « *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance »* - Seuil – 2006 in Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

[23] Association ressource en la matière, productrice de la Charte de l'évaluation des politiques et des programmes publics (21 juin 2006) et du « Petit guide à l'usage des élus et autres décideurs pour évaluer une action publique »

[24] Cette publication, permet de connaître la réalité des travaux évaluatifs, leurs évolutions au travers d'un certain nombre de critères et d'indicateurs. Parallèlement, des éléments plus qualitatifs permettent d'éclairer ces données et de les mettre en perspective

[25] Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008

[26] Baromètre 2014 de l'Evaluation des Politiques Publiques – SFE

François MOUTERDE**,** directeur associé de Planète publique et président d'honneur de la SFE, ajoute : « *jamais le nombre d'appels d'offres pour des évaluations externes n'a été aussi élevé ! Dans notre système de veille, nous avons relevé, nationalement, 286 appels d'offres d'évaluation de politiques publiques en 2012 et 337 en 2013 !* ». Autre bonne nouvelle, les régions sont les leaders du groupe des collectivités s'engageant dans ces travaux. Le nombre d'évaluations commanditées chaque année par les Régions a quasiment doublé entre 2007 et 2013, et les fonds européens représentent moins de 10 % d'entre elles, témoignant d'un ancrage de la pratique évaluative dans cette famille de collectivités territoriales[27] en dehors des seules obligations européennes.

L'année 2015, elle-même, est particulière en la matière : les Nations Unies l'ont en effet déclaré « *année internationale de l'évaluation* » (EvalYear)[28]. Cette initiative mondiale, une première, vise à soutenir le développement d'un environnement favorable à l'évaluation aux niveaux international, national et local[29].

Autant de points positifs qui laissent néanmoins encore une grande et large marge de manœuvre en la matière notamment du côté des collectivités locales, l'Etat restant le premier commanditaire d'évaluation. Didier MIGAUD, premier président de la Cour des comptes, souligne le premier la place « *encore insuffisante des évaluations dans notre pays* »[30]. Si l'EPP est bien dans une dynamique positive, les acteurs concernés « *insistent également fortement sur les résistances qui persistent au développement de l'évaluation qu'elles soient d'ordre culturel ou liées à la trop faible insertion des évaluations dans les processus décisionnels* »[31]. « *Aussi importantes soient-elles, ces avancées ne sauraient nous faire oublier certaines difficultés persistantes, en particulier les réticences, voire les résistances, d'élus et de techniciens, qui s'inquiètent des retombées d'une mise en débat des performances des interventions régionales et s'interrogent sur la capacité de l'évaluation à éclairer la décision publique et déboucher sur des décisions opérationnelles* » estime ainsi Daniel PERCHERON, président du conseil régional de Nord-Pas-de-Calais[32].

De plus, on a pu voir que, plus que toute autre collectivité, certains conseils régionaux avaient pu acquérir une culture de l'évaluation par le biais des CPER et des fonds européens. Pas d'angélisme cependant en la matière. Lorsque ces évaluations sont menées sans enjeu pour les parties, soit parce qu'elles ont été programmées plusieurs années à l'avance et qu'elles ne répondent plus aux priorités des agendas politiques ou administratifs (voir les évaluations du CPER[33]), soit parce qu'elles sont fondées sur un accord implicite entre les parties pour justifier de la bonne utilisation des fonds (certaines évaluations des fonds européens), leur utilité s'en est trouvé fortement limitée[34]. Dans de nombreux cas, plus que d'évaluation, il s'agissait plutôt de bilans d'exécution[35] qui n'ont pas permis d'enclencher une dynamique évaluative particulière notamment en Bourgogne.

- **<u>Le travail du CESER Bourgogne</u>**

[27] Baromètre 2014 de l'Evaluation des Politiques Publiques – SFE

[28] On peut également évoquer les XIIème Journées françaises de l'évaluation des 18 et 19 juin 2015. Onze conseils régionaux assistaient à ce colloque dont celui de la Franche-Comté

[29] Auquel a notamment participé France Stratégie avec son rapport d'avril 2015 « *Quelle action publiques pour demain ?* ». Ce rapport insiste notamment sur l'importance de l'évaluation des politiques publiques en voyant en son développement une « *irremplaçable* » et « *absolue nécessité* ». Ce projet international créé en 2012 a lui-même fait l'objet d'une évaluation parue en février 2015 après 7 mois de travaux couvrant ainsi une période de trois ans de ce projet – Source : site internet « La Vigie de l'évaluation ».

[30] Discours de M. Didier MIGAUD, premier président de la Cour des comptes, lors de l'ouverture des Journées françaises de l'évaluation, Grenoble, 26 et 27 juin 2013

[31] Baromètre 2014 de l'Evaluation des politiques publiques – SFE

[32] Daniel PERCHERON, président du conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

[33] L'enquête de la Cour des comptes de juillet 2014 montrait les multiples travers des CPER notamment sur ces aspects. Le rapport n'est pas tendre : manque de cadrage stratégique national, des structures d'évaluation qui n'ont pas fonctionné, insuffisante définition des priorités, outils de programmation très partiels et imprécis... - Les Contrats de projets Etat-Régions (CPER) – Enquête de la Cour des comptes demandée par la commission des Finances du Sénat – juillet 2014

[34] Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit furet de l'évaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

[35] Voir également les réserves formulées par le CESER Bourgogne dans son avis sur le CPER 2015-2020 quant aux modalités de suivi et d'évaluation d'un engagement portant sur 658 M€ - 10 mars 2015

Visiblement, du chemin reste donc à faire, particulièrement dans le contexte budgétaire contraint existant depuis plusieurs années, qui implique une attention toute particulière portée à l'efficience des politiques publiques. C'est pour ces raisons que le CESER Bourgogne a souhaité se pencher sur cette question essentielle avec également en point de mire, la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté[36]. En effet, le travail commun réalisé en 2014 par les deux CESER sur les conditions de réussite de la prochaine fusion des 2 conseils régionaux avait souligné l'importance de la question de l'évaluation des politiques publiques dans le cadre de cette future grande région[37].

Il ne s'agit pas ici de se lancer dans une analyse conceptuelle et méthodologique poussée en la matière qui n'aurait guère d'utilité face à la documentation experte existante. Il existe de nombreux ouvrages faisant référence dans le domaine de l'EPP (cf. bibliographie).

Il ne s'agit pas non plus de s'inscrire dans des débats (ou polémiques) sur l'évaluation au sens large[38] qui, s'ils sont légitimes, trouveraient leurs places dans d'autres lieux et à d'autres moments. Cela n'empêchera toutefois pas le CESER de pointer certains risques de « dérives » concernant une évaluation mal comprise et mal délimitée dans ses ambitions.

Il ne s'agit pas, enfin, de faire un état des lieux exhaustif des démarches menées d'EPP en Bourgogne. Le futur CESER Bourgogne-Franche-Comté pourra, s'il le souhaite, ouvrir cet ambitieux chantier lors d'une prochaine étape dans cette réflexion.

Il s'agit donc bien plus pour le CESER dans ce rapport de :

- faire le point sur l'EPP dans ses grands principes (définition, mots clés, grandes étapes, conditions de réussites),
- d'illustrer ce travail par deux cas concrets emblématiques d'EPP : conseil régionaux Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes,
- d'illustrer par des exemples la place de l'EPP au conseil régional de Bourgogne.

Le CESER formulera dans son avis des recommandations visant à apporter des réponses à la question suivante : **comment installer à l'avenir un dispositif d'EPP intégré, transversal et pérenne au sein de la future grande collectivité régionale Bourgogne-Franche-Comté et quel rôle le CESER peut-il être amené à jouer en la matière ?**

[36] Notons également le travail du CESE national engagé en avril 2013 sur cette thématique. Son avis « *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* » a été rendu le 8 septembre 2015.

[37] CESER Franche-Comté « Les conditions de réussite d'un projet de fusion entre les régions Bourgogne et Franche-Comté » – septembre 2014 ; CESER Bourgogne « Quelles conditions pour la réussite du projet de fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté ? » - octobre 2014

[38] Pour certains, l'évaluation représente l'alpha et l'oméga de la modernisation de la dépense publique. Mais pour d'autres, elle représente le dernier avatar de la pensée (dite ultra) libérale car elle revient, -ce qui est vrai-, à transposer dans le secteur public des instruments de gestion qui prévalent dans le privé. Ce qu'ils dénoncent comme une illusion, car, en un sens, la production publique serait inévaluable. Entre les deux, certains considèrent qu'elle a sa pertinence mais qu'elle ne peut s'exercer dans tous les domaines, en particulier ceux où l'essentiel relève de la qualité de la relation humaine (travail social ou soins) - Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

1 DEFINITION DE L'EPP

L'évaluation des actions publiques revêt des formes diverses, tant par ses méthodes que par la manière dont elle s'insère dans le système entourant cette action. Il n'y a donc pas une définition unique de l'acception « *évaluation des politiques publiques* ». Généralement, les spécialistes des sciences politiques distinguent trois échelons dans l'action publique qui peuvent donner lieu à analyse :

- Les **objectifs** de la politique qui peuvent répondre à des enjeux économiques, sociaux, environnementaux… ;
- La **mise en œuvre** de la politique qui mobilise des moyens humains et financiers et se traduit par des réalisations matérielles (rénovation, construction…) ou immatérielles (formation…) ;
- Les **résultats** de la politique dont certains effets sont spécifiquement imputables à l'action publique (effets propres) tandis que d'autres sont imputables à des évolutions d'ordre général.

Globalement, l'EPP vise à rechercher des liens de causalité entre des objectifs initialement poursuivis par une politique publique et ses effets.

1.1 Une définition de l'EPP

Dans son avis voté en novembre 2011 sur le rôle et les missions de l'Etat dans les territoires, le CESE a donné la définition suivante de l'évaluation : elle vise à « *porter un regard critique sur les effets 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* »[39]. Fondamentalement, il s'agit donc de porter une **appréciation sur la valeur d'une politique publique** développé principalement, mais pas uniquement, par les collectivités locales ou l'Etat. Cette « appréciation » d'une politique prend comme pilier de référence les bénéficiaires-usagers de cette politique (qu'il s'agisse d'une personne, d'une entreprise, d'un territoire…). Cette démarche devrait donc constituer une aide à la décision en vue d'améliorer la mise en œuvre ou le contenu des actions retenues par la politique évaluée.

Évaluer consiste ainsi à apprécier la valeur ajoutée de la politique ou de l'action concernée du point de vue duquel on la regarde. Mais le référentiel n'est pas fixé à l'avance et dépend de la démarche elle-même. D'où l'importance de rendre explicite, au-delà de la seule définition générale, les critères mobilisés avec lesquels peut être appréciée cette « valeur ». 4 principaux critères d'évaluation ont pour objet d'analyser différents éléments du cycle de l'action publique[40] :

- **Pertinence des objectifs :** il s'agit de la mise en regard des objectifs et de leur hiérarchie avec les enjeux initiaux. Dans quelle mesure les objectifs poursuivis par l'intervention publique -que ces objectifs soient explicites ou implicites- sont-ils en adéquation avec les besoins identifiés (des publics ou territoires cibles) et avec les grandes priorités des élus ?
- **Cohérence des objectifs** : dans quelle mesure les objectifs de la politique analysée sont-ils cohérents entre eux (cohérence interne) et avec ceux des autres interventions publiques qui interagissent avec elle (cohérence externe) qu'elles proviennent de l'Etat ou d'autres collectivités locales ?

[39] Avis « *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?* », présenté par Jacqueline DONEDDU, au nom de la section de l'aménagement durable des territoires du CESE, novembre 2011

[40] A cet égard, le CESER Rhône-Alpes aurait apprécié, concernant la démarche évaluative du Conseil régional, que soit « *clairement rappelée l'importance des cinq critères d'évaluation devant fonder toute grille d'analyse, et tout particulièrement le critère de l'efficience. Il a souligné dans sa contribution sur le management territorial combien l'efficience collective est cruciale pour optimiser les projets quels qu'ils soient. Il a rappelé ainsi combien la dispersion des énergies et des moyens n'est plus possible* » - Avis relatif à la dynamique généralisée d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes – CESER Rhône-Alpes – 6 février 2012 - Le CESER Rhône-Alpes insiste régulièrement depuis 2005 sur l'importance de la prise en compte de ces critères.

- **Efficacité** : il s'agit de la **mise en regard des objectifs et des résultats**. Quel est l'impact propre de l'intervention publique ? Les résultats et effets constatés sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés initialement ? Dans quelle mesure les différents instruments mis en œuvre contribuent-ils aux objectifs ?
- **Efficience** : il s'agit de la **mise en regard des moyens et des résultats**. Aurait-il été possible d'atteindre les mêmes objectifs en dépensant moins de fonds publics ? Pourrait-on obtenir davantage de résultats à un coût équivalent ?

A ces 4 critères, d'autres peuvent s'ajouter : la **soutenabilité** (la capacité de mobilisation des ressources perdurera-t-elle et sera-t-elle capable de répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ?), **l'équité** (y a-t-il égalité de traitement selon les situations ?), la **subsidiarité** (est-ce le bon niveau de décision et d'action ?), la **valeur ajoutée** (qu'apporte cette politique par rapport à d'autres menées par ailleurs ?)…

Ces premiers éléments sur la définition de l'EPP amènent **trois commentaires** :

Le premier est que les enjeux de l'EPP dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'EPP doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général avec au cœur du processus les bénéficiaires-usagers de la politique évaluée[41]. L'EPP est donc bien au cœur d'un véritable enjeu démocratique.

Le deuxième est que la question des objectifs de la politique est tout aussi importante que la politique elle-même. En effet, c'est bien par rapport aux objectifs fixés avant la mise en œuvre de la politique que celle-ci va être évaluée. « *Sans fixation d'objectifs, on ne voit pas comment mesurer des résultats* »[42]. Il ne faut donc pas croire que l'EPP ne débute qu'après la mise en œuvre et l'application d'une politique sur un temps donné. Cela ne serait pas suffisant. Toute politique publique devrait nécessairement viser un ou des objectifs à atteindre à un horizon temporel déterminé, à l'aide de moyens mobilisés à cette fin. Toutefois, il n'est pas certain, au final, que le résultat corresponde aux attentes. C'est la raison pour laquelle, il faut distinguer 4 grandes phases dans l'évaluation :

a) Anticiper le bien fondé et les incidences d'une potentielle intervention publique : **évaluation ex ante**

L'évaluation **ex ante** consiste à simuler les effets d'une politique avant son introduction en se basant sur le ou les objectifs à atteindre. Elle porte principalement sur la vérification de la cohérence et de la pertinence. Peu coûteuses, ces évaluations permettent de donner aux décideurs politiques une idée préalable de l'impact de la mesure envisagée et de réinterroger éventuellement les objectifs fixés initialement dans un premier temps et/ou les modalités de mise en œuvre de la politique envisagée. Elles peuvent utilement s'appuyer sur des diagnostics préalables qui doivent impérativement reposer sur des bases partagées. Pour autant, les évaluations **ex ante** comportent une marge d'incertitude importante puisqu'elles reposent sur des hypothèses simplificatrices et ne tiennent pas compte des modifications que la mesure est susceptible d'entraîner dans le comportement des agents impactés par la politique.

Ce type d'évaluation est la plus difficile à intégrer dans la mise en œuvre d'une démarche d'EPP car elle doit se concevoir avant même la mise en œuvre d'une politique, avant même la prise de décision politique. Pour certains acteurs, il s'agit d'un véritable saut conceptuel et qualitatif qui reste à franchir. Le recours à « l'expérimentation », qui consiste à explorer les effets produits par l'action publique avant sa mise en œuvre officielle, peut rentrer dans cette catégorie[43].

---

41 Charte de l'évaluation des politiques et des programmes publics – Société française de l'évaluation – 21 juin 2006

42 Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

43 Sans rentrer dans les développements sur l'expérimentation qui mériterait une analyse propre, rappelons juste l'existence de l'expérimentation législative locale qui est l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée. Elle a été introduite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 avec deux dispositions nouvelles (art. 37-1 et 72 al. 4)

b) Faire le point pendant le déroulement de la politique : **l'évaluation in-itinere**

Généralement, un processus de vérification du bon déroulement de la mise en œuvre de l'intervention est prévu dans la plupart des politiques. On évoque souvent les « évaluations à mi-parcours » ou « évaluations intermédiaires » (d'un programme, d'un contrat, d'un mandat…) encore trop souvent assimilées à de simple « bilan ». Selon le Baromètre 2014 de l'Evaluation des politiques publiques, pour les 2/3 des évaluations du baromètre où le type d'évaluation est identifié, la catégorie la plus représentée est celle des évaluations en cours de programme[44].

Ce nombre important traduit bien une réalité observée tant au niveau européen ou national que dans les collectivités territoriales : l'action publique prend de plus en plus la forme de programmes, de plans ou de dispositifs dont la mise en place est limitée dans le temps, souvent à cinq ans. Pratiquer cette évaluation avant échéance aide à répondre à deux questions : d'abord, le programme se déroule-t-il comme prévu ou bien enregistre-t-on des dérives auxquelles il serait possible de remédier, de manière à obtenir un retour dans le « droit chemin » avant la date d'achèvement ? Ensuite, quels enseignements doit-on tirer de l'exécution du programme en cours pour préparer le programme suivant ? Ces deux questions soulignent bien la finalité très opérationnelle de ces types d'évaluation.

c) Faire le point à la fin de l'action/du programme

A ne pas confondre avec l'évaluation ex post, elle permet de faire, dès la fin d'une action ou d'un programme, le bilan des réalisations, d'analyser les impacts directs et de porter une première appréciation globale. Elle s'intéresse en priorité à l'efficacité et à l'efficience de l'action[45].

d) Rendre des comptes après l'achèvement/mise en œuvre de la politique : **évaluation ex post**

Les évaluations **ex post** s'appuient sur l'exploitation, un ou deux ans après la fin de l'action, de données statistiques pour mesurer l'effet réel, l'impact de la mesure après sa mise en œuvre chez les bénéficiaires directs mais également induits sur l'ensemble du territoire[46]. Une évaluation **ex post** réussie consiste à établir une relation de causalité entre le dispositif évalué et des variables définies comme pertinentes. Savoir si un dispositif a causé un changement significatif dans la situation de ses bénéficiaires requiert une démarche rigoureuse**.**

Les temps de l'évaluation



Troisième et dernier commentaire, dans de nombreux cas, l'octroi de fonds publics est soumis à évaluation (encadrement législatif ou réglementaire). Il convient donc de distinguer au sein de l'EPP deux grandes catégories : les évaluations obligatoires et les évaluations volontaires, éléments sur lesquels nous reviendrons plus loin dans l'analyse.

---

[44] Dans une enquête de 2002, sur les 46 collectivités ayant répondues, plus de la moitié menait une démarche d'évaluation « *chemin faisant* » - Bernard BRUHNES Consultant (en partenariat avec l'Association des administrateurs territoriaux de France), « Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial ? » - *Enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales* - septembre 2002

[45] Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture - septembre 2011

[46] Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture - septembre 2011

Selon le Baromètre 2014 de l'Evaluation des politiques publiques, on observe globalement une sous-représentation des évaluations **ex ante** et **ex post** qui ne représentent qu'un quart des évaluations recensées. Deux explications peuvent être avancées sur ce point : la réalisation de ces évaluations soulève des questions de méthode, de temps et donc de budget plus délicates que les évaluations in-itinere. Elles présentent un lien moins direct avec la décision publique (surtout les évaluations ex post), ce qui peut amoindrir la perception de leur utilité. Les évaluations ex ante ne représentent que 9 % des évaluations et parmi elles, près de la moitié répond à une obligation européenne, leur titre évoquant indistinctement les fonds européens.

On note en particulier l'importance des « évaluations stratégiques environnementales »[47], très fortement représentées en 2007 et qui devraient de nouveau l'être en 2014-2015 avec plusieurs programmations/contractualisations se mettant en place (fonds européens, CPER, CPIER, SDAGE…).

1.2 Différencier l'EPP d'autres notions

Nous avons tenté de brosser un portrait rapide de l'EPP. Mais l'EPP est l'un des outils disponibles parmi une large palette d'outils d'aide à la décision et d'optimisation de la gestion organisationnelle, financière et budgétaire d'une collectivité publique. On peut en évoquer d'autres : le suivi, l'analyse de gestion, la cartographie des risques, le contrôle de gestion, le conseil en organisation ou encore le contrôle interne. Il ne faut donc pas tout confondre. Tous ces outils sont comme autant de pierres à l'édifice de la conduite des politiques publiques. Cet édifice se construit par l'articulation de chacune de ces « pierres » entre elles[48]. « *Chacun d'eux a ses propres leviers et offre une vision différente des actions* »[49]. A tire d'exemple, on ne peut faire une EPP qu'en disposant d'une bonne connaissance de l'état initial de la situation (diagnostic-bilan) qui s'appuie sur des données internes fiables et facilement mobilisables. Si le principe est d'une grande évidence, l'expérience des évaluations montre que l'analyse préalable de l'existant, avant la mise en place d'une politique fait souvent défaut (bilan, diagnostic, état des lieux quantitatifs et qualitatifs…), tout comme les indicateurs d'évaluation, définis à l'avance. Pourtant, pour mener l'évaluation la plus précise possible d'une politique, il est fondamental de pouvoir s'appuyer dès sa conception sur des indicateurs de mesure. A défaut, l'évaluation est contrainte de produire les données manquantes lorsque les dispositifs de suivi ne les fournissent pas, ce qui peut être coûteux. Ce serait donc une erreur de croire que l'EPP constitue l'alpha et l'oméga de la conduite des politiques publiques. Les différents outils doivent se compléter et ne peuvent être envisagés indépendamment les uns des autres. Il faut « *balayer la dichotomie quantitatif/qualitatif car les deux notions se nourrissent l'une de l'autre. Il n'y a pas une valeur qualitative qui serait plus valorisante que le quantitatif et le statistique. Les deux sont liés et sont à lier* »[50]. L'essence même de l'EPP repose donc sur la fusion de ces deux piliers en allant bien au-delà d'une simple compilation quantitative et d'une simple analyse subjective.

Il est donc fondamental d'intégrer que l'EPP n'est :

- **ni un diagnostic, ni un simple bilan, suivi ou étude technique ou financier**. Ceux-ci

[47] L'objectif de l'évaluation environnementale stratégique, tel que défini dans la directive 2001/42/CE, consiste à « *Assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et à contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable* ». Cette directive européenne est traduite définitivement en droit français depuis le 2 mai 2012. Conformément au décret n°2012- 616, l'évaluation environnementale de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, dont les fonds européens, doit aboutir à la production d'un rapport environnemental comportant des éléments contenus dans l'article R-122-20 du code de l'environnement. Cette évaluation environnementale est réalisée conformément à la circulaire du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement

[48] Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales au conseil régional Nord-Pas-de-Calais, souligne par exemple l'importance de l'articulation entre les compétences dédiées à l'EPP et celles de la direction finances/budget de la collectivité - Audition du 1er juin 2015

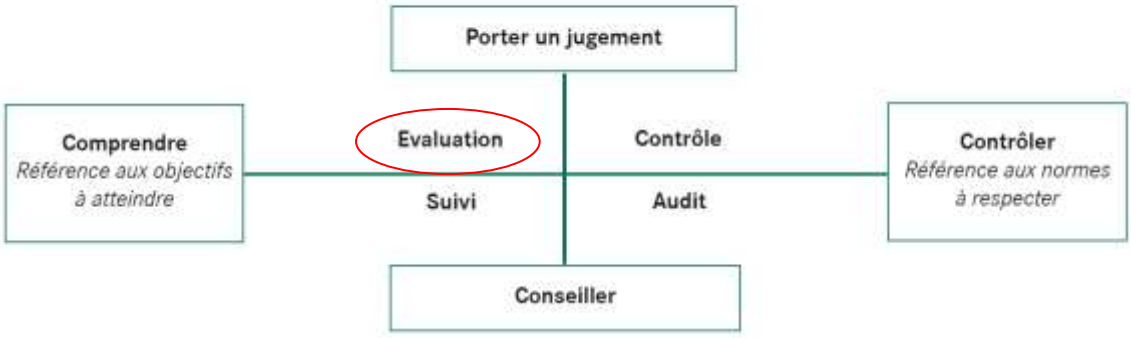
[49] Caroline RATTIER, direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation du conseil général de la Seine-Saint-Denis – La Gazette de 16 février 2015

[50] Pascale MARGUERETTAZ, consultante indépendante (aZ Etudes & Conseils) – Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 – Institut régional de la ville (IREV)

peuvent constituer le fondement de l'évaluation mais l'évaluation doit pouvoir aussi apporter des éléments sur les effets de la politique. Se borner à dire « ce qu'on fait » et de vérifier « qu'on l'a fait » ne suffit donc pas à parler d'évaluation. La notion d'appréciation sur l'action menée (obtentions de résultats, réponses aux besoins…) est essentielle ;

- **ni un audit**. L'objet de l'évaluation n'est pas d'apprécier la qualité du cautionnement d'une institution ou d'un service, même si les préconisations peuvent avoir des effets sur ces aspects et si les dimensions de l'audit se sont progressivement étendues avec le temps ;
- **ni un contrôle**. Celui-ci peut être destiné à vérifier le respect de la légalité et de la régularité de la mise en œuvre des ressources financières et humaines[51]. L'EPP n'a pas pour objet de sanctionner des écarts ;
- **ni du contrôle de gestion**. Certains outils et indicateurs sont communs entre l'évaluation et le contrôle de gestion. Toutefois le contrôle de gestion doit normalement s'abstenir de tout jugement de valeur.

Le positionnement de l'évaluation[52]



Ces distinctions sont essentielles car leur compréhension va permettre d'identifier les ambitions de la démarche dès le départ et donc de faire le choix sur l'outil à retenir pour la conduire : étude, diagnostic, bilan, évaluation... L'importance de l'outil « bilan » s'en trouve même renforcée : « *un bon bilan vaut mieux qu'une mauvaise évaluation. C'est bien à partir de ce savoir qu'il est alors possible de prolonger la réflexion, si besoin par une démarche évaluative qui sera plus systématique et plus approfondie* »[53]. Le recours à l'EPP ne doit donc pas se faire à la légère et de façon systématique : « *il ne s'agit pas de tout évaluer mais il s'agit bien plus de hiérarchiser et prioriser et cela de façon collective… et coopérative* »[54]. Cela demande une réflexion spécifique pour mesurer l'intérêt d'engager une telle démarche.

1.3 L'EPP pour faire quoi ? : les 3 finalités de l'EPP

On identifie trois finalités à l'EPP. La valeur ajoutée de l'évaluation réside dans la combinaison de ces trois ambitions :

- **« connaître et comprendre »** via une démarche rigoureuse de collecte et d'analyse des données visant à apporter des réponses aux questions que se posent les parties prenantes de l'intervention,
- **« apprécier »** avec des conclusions et des recommandations adaptées à l'organisation,
- **« améliorer »** par le déclenchement des décisions qui permettent d'adapter l'intervention publique[55].

[51] Cœur de la mission des chambres régionales des comptes (CRC). 90 % de l'activité de la CRC Bourgogne-Franche-Comté est liée au contrôle et à l'examen de gestion. L'évaluation des politiques publiques n'est donc pas l'activité principale des CRC - Roberto SCHMIDT, président de la CRC BFC - 9 février 2015 - Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales au conseil régional Nord-Pas-de-Calais précise même n'entretenir aucune relation avec la CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie - Audition du 1er juin 2015

[52] Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture - septembre 2011

[53] Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 - Institut régional de la ville (IREV)

[54] Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 - Institut régional de la ville (IREV)

[55] Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais - Le Petit Furet de l'évaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais - 2ème édition

Apporter des connaissances nouvelles sur les interventions : finalité cognitive

Il s'agit de mieux comprendre les motivations à l'origine de l'engagement de la collectivité, les objectifs poursuivis (exprimés sous forme de réalisations, de résultats attendus et d'impacts escomptés), leur niveau d'atteinte et les transformations qui ont été rendues possibles (par exemple les modifications du comportement de certains publics-cibles).

L'évaluation apporte ainsi des informations nouvelles à partir d'une démarche rigoureuse de questionnement sur l'intervention publique et de collecte de données[56]. Elle peut aussi contribuer à la formation et à la motivation des agents publics, et de leurs partenaires, en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs[57].

Un autre aspect en découle. Une politique publique constitue, par définition, un ensemble de décisions, d'actions, de moyens utilisés, consentis par les acteurs aux positions et postures diverses voire contradictoires. Il n'est pas toujours facile de repérer les accords, les tensions et les jeux des différents acteurs, l'accord parfait entre partenaires n'étant pas la règle. Par le biais de ces connaissances nouvelles, l'évaluation peut contribuer à clarifier aux yeux des protagonistes leur rôle respectif, à dissiper les malentendus, voire à résoudre des conflits[58]. L'EPP repose ainsi de façon consubstantielle sur un débat, voire une confrontation, dont les lieux et les moments se doivent d'être organisés.

Apprécier la valeur de l'action publique : finalité normative

C'est l'enjeu même de l'évaluation : dépasser la simple compilation des données quantitatives tirées des bilans, tableaux de bords pour analyser l'impact du dispositif sur les cibles concernées[59]. Les données collectées sont ainsi analysées et une appréciation sur le niveau de performance obtenu est formulée sur la base des 4 principaux critères d'évaluation évoqués précédemment. L'évaluation doit ainsi aider les responsables à porter une appréciation renouvelée-reconfigurée sur une politique (programme, dispositif, mesures/actions…). Les évaluateurs confrontent les conclusions de l'EPP à leurs propres opinions. Cette confrontation peut les amener à maintenir, conforter ou changer cette appréciation personnelle sur l'intervention concernée. Toutes les évaluations ne parviennent pas à cette forme d'utilisation car les responsables publics ne sont pas toujours prêts à remettre en question leur intime conviction[60]. Il faut d'ailleurs préciser que la formulation de l'appréciation n'est pas l'apanage des seuls évaluateurs. Elle mobilise au contraire la diversité des parties prenantes de l'intervention concernée : les décideurs qui ont octroyé un financement, les opérateurs qui ont participé à la mise en œuvre des interventions et, idéalement, les bénéficiaires[61].

Changer une politique publique : finalité instrumentale

Comme nous l'avons déjà évoqué, par essence, l'évaluation est destinée à éclairer les choix des responsables politiques et administratifs pour l'amélioration des politiques menées. Elle est un outil d'aide à la décision. Elle conduit à donner du sens à l'action publique en favorisant le recul et le changement dans une perspective d'amélioration de l'action publique soucieuse de l'intérêt

---

56 Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais - Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais - 2ème édition

57 Conférence sur l'évaluation des politiques publiques - Conseil général de la Nièvre - 14 février 2014.

58 Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB – Pascal DELAFOSSE, Chef de service Evaluation des politiques régionales au Conseil Régional Nord Pas de Calais évoque même l'opportunité qui peut être ouverte par l'évaluation de « *rétablir les vrais chiffres* » permettant ainsi d'apaiser certaines tensions – Audition du 1er juin 2015

59 Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 – Institut régional de la ville (IREV)

60 Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB

61 Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

général. Elle ne peut cependant se fonder sur la seule modification des dispositifs existants[62]. Elle doit déboucher directement sur l'un des points suivants :

- amender une politique/intervention préexistante,
- cesser une politique/intervention,
- donner naissance à une nouvelle politique/intervention.

L'EPP est donc bien un outil permettant de « *décider en toute connaissance de cause* ».

A ce stade, il est important de préciser que toutes les décisions visant à modifier une politique/intervention dans ses fondements relèvent de la responsabilité des élus et se doivent d'être approuvées par l'assemblée élective (Conseil municipal, Assemblée plénière départementale ou régionale…).

Les décideurs politiques sont donc bien au cœur de la démarche évaluative : en tant que commanditaires principaux, ils sont les utilisateurs des résultats des travaux évaluatifs. L'évaluation doit donc répondre à leurs attentes. Il ne faut donc pas omettre que l'évaluation fait partie du cycle de gestion de la politique et s'inscrit dans le processus de décision à un moment ou à un autre. Son déroulement doit donc être décidé en cohérence avec l'agenda politique et accompagner sa mise en œuvre. Cela peut parfois conduire à mener des travaux dans des conditions difficiles, plus rapidement ou en faisant appel à des méthodes moins adaptées mais « *mieux vaut une évaluation contenant quelques lacunes méthodologiques ou imprécisions qui arrive à temps, qu'un travail irréprochable d'un point de vue académique mais remis aux décideurs une fois les choix effectués* »[63].

On pourrait s'étonner de ne pas retrouver dans les finalités de l'EPP la question de l'optimisation de l'affectation des ressources financières. On rejoint ici la mesure de l'efficience de la politique évoqué précédemment. C'est assez souvent, mais pas systématiquement, une des fonctions de l'évaluation et non une de ses finalités intrinsèques. Cette démarche gestionnaire et la volonté de maîtrise de la dépense publique doivent donc être appréhendées au regard de la spécificité de l'évaluation menée et des finalités de l'action publique évaluée qui ne sauraient se réduire systématiquement à la mesure de la performance financière.

[62] Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales au conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015

[63] A titre d'exemple, on peut évoquer au plan national, l'enquête de la CC de juillet 2014 montrant les multiples travers des CPER qui ont été pointés alors que la contractualisation des CPER 2015-2020 se finalisait. Compte tenu du calendrier, les principales préconisations de la CC, pourtant particulièrement intéressantes et constructives, n'ont pu être prises en compte pour cette 6ème génération. Dans l'absolue, bien sûr, on préférera une évaluation sans lacune méthodologique et donc irréprochable, arrivant à temps entre les mains des décideurs.

2 LES MOTS CLES DE L'EPP[64]

Volonté

L'évaluation 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 1er défi à relever. De plus, développer une nouvelle démarche volontaire et intégrée d'EPP demande du temps pour que les outils soient construits et pour que les mentalités évoluent[65].

Utilité

Les motifs de recours à l'évaluation sont extrêmement divers. Cependant, principalement et prioritairement, l'évaluation doit être utile et servir l'action publique. Même dans le cadre d'un exercice imposé, l'évaluation doit trouver cette utilité. Le risque existe en effet d'avoir un strict « *usage réglementaire* » de l'évaluation, « *parce que c'est marqué dans le règlement* », une « *évaluation rituelle sans nécessairement grande implication ni grande utilité* »[66]. Il convient également d'échapper à une « *évaluation consensuelle* »[67]. L'objectivation de cette utilité de l'évaluation permet d'ailleurs de se prémunir contre les intentions cachées de certaines commandes visant à justifier une décision déjà prise vidant de son sens et de son intérêt la démarche[68]. Pour qu'une évaluation soit utile, il faut déjà qu'elle respecte les standards qualitatifs en vigueur, s'appuie sur des conclusions fondées et argumentées, des recommandations effectives (opérationnelles) mais également produisent de la connaissance pour l'ensemble des acteurs concernés.

Légitimité

La légitimité de la démarche d'EPP constitue un aspect fondamental à prendre en compte pour sa réussite. « *L'aspect crucial n'est pas méthodologique mais se situe au niveau de la crédibilité de l'évaluation auprès des acteurs* »[69]. Cette légitimité est à construire et doit être reliée aux autres mots-clés ci-dessous.

Pluralité

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, du débat scientifique et de la démocratie[70]. La prise en compte de la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée est donc nécessaire pour mener une telle démarche : celui des élus, des services, des opérateurs de la mise en œuvre, des partenaires associés, des bénéficiaires-usagers, des citoyens ou des représentants de la société civile (comme le CESER)[71]. C'est de la diversité des opinions ainsi recueillies que dépendra la qualité de l'évaluation. Cette prise en compte doit se traduire -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

---

[64] Certains mots clés reprennent des aspects développés dans la Charte de l'évaluation des politiques et des programmes publics (Société française de l'évaluation - 21 juin 2006) mais tout en les adaptant, complétant, modifiant

[65] Le rapport de France Stratégie d'avril 2015 « *Quelle action publique pour demain ?* » souligne que ce changement de culture des responsables politiques et administratifs n'est encore « *qu'imparfaitement abouti* »

[66] Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

[67] Pascal DELAFOSSE, Chef de service Evaluation des politiques régionales au Conseil Régional Nord Pas de Calais – Audition du 1er juin 2015

[68] A titre d'exemple, une délibération modifiant les Contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA) en Contrats de développement durable Rhône-Alpes (CDDRA) avait été prise par le conseil régional Rhône-Alpes avant même le débat sur l'évaluation engagée sur cette politique - cf. avis sur l'état d'avancement de la démarche régionale généralisée d'évaluation et l'évaluation du volet économique des contrats de développement Rhône-Alpes – CESER Rhône-Alpes – septembre 2008

[69] MONNIER (1992) Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB

[70] Charte de l'évaluation des politiques et des programmes publics – Société française de l'évaluation – 21 juin 2006

[71] N'oublions pas que l'article 32 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République stipule à propos des CESER : « *L'article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Il a pour 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.* » »

Comme l'exposait Florence JANY-CATRICE, professeur d'économie à l'université Lille-I : « *en ces temps d'incertitude radicale, il serait plus qu'hasardeux de ne laisser à quelques poignées d'experts, le plus souvent économistes-statisticiens, le soin d'énoncer en « toute indépendance » ce qu'est une « bonne » politique publique. Que ce soit en matière de transition écologique, de soutenabilité du développement, voire en matière économique et sociale, il faut au contraire faire le pari de l'intelligence collective en s'en donnant tous les moyens institutionnels. En matière d'évaluation des politiques publiques au moins autant qu'ailleurs, en France comme en Europe, nous avons plus que jamais besoin de pluralisme scientifique et de démocratie* »[72].

Transparence

D'une part, elle fonde la crédibilité même de la démarche à son lancement. C'est pour cette raison qu'il faut expliciter dès le début et auprès de tous les acteurs la démarche d'évaluation (objectifs, calendrier, sources d'information, critères d'appréciation, méthodes de travail…).
D'autre part, elle entérine, au final, cette crédibilité lors de la diffusion des résultats qu'il convient également d'expliciter dès le départ (dire ce que l'on communiquera et/ou ce que l'on ne communiquera pas et s'y tenir).

Responsabilité

Il faut à l'avance définir le rôle de chacun et que chaque acteur partie prenante de l'évaluation s'engage à faciliter ce qui relève de sa responsabilité. Chacun reste à sa place : les services construisent et structurent la démarche en mode projet, l'évaluation énonce des conclusions, les acteurs, partenaires et bénéficiaires-usagers concernés participent ou sont impliqués dans l'évaluation, le décideur décide[73].

Compétences

Pour mener une EPP à bien, il faut s'entourer des compétences souhaitables pour la conduite de l'évaluation à chacune des étapes de travail. Elles peuvent se trouver en interne comme en externe avec des apports spécifiques (chercheurs, experts, consultants…). Mais que l'évaluation soit réalisée en interne ou en externe, il faut toujours veiller à associer deux types de compétences :

- techniques dans le domaine évalué,
- méthodologiques avec la conception et la conduite de l'évaluation (L'EPP, c'est un « *métier* »[74]).

L'EPP consiste à articuler ces savoirs et savoir-faire de diverses sciences sociales en vue de répondre à une ou plusieurs questions relatives à l'action publique. Mais l'évaluation consiste moins à mobiliser des méthodes reconnues comme excellentes dans le champ académique qu'à articuler différentes méthodes entre elles sous une double contrainte : répondre précisément aux questions posées dans le temps imparti, souvent très court (quelques mois à un an maximum). Et ce n'est pas chose aisée même dans le cadre d'une démarche pourtant exemplaire : « *la démarche de Seine-Saint-Denis est victime de son succès. De fait, la charge de travail nécessaire à l'EPP et les compétences requises constituent des limites à l'exercice. « Nous sommes très sollicités et nous n'arrivons pas à répondre à toutes les demandes. Nous privilégions donc les EPP susceptibles de faire évoluer le système* » »[75]. Cette notion de « compétences » des acteurs de l'évaluation est fondamentale puisque, par elles, dépendent :

- la réussite de la démarche pour celles relatives au processus méthodologique de conduite de l'évaluation.
- l'alimentation de débats particulièrement importants et de potentielles décisions politiques pour celles relatives au domaine spécifique évalué.

---

[72] Le Monde – 17 juin 2014

[73] Le conseil régional Rhône-Alpes souligne qu'un « *travail d'évaluation n'est pas un travail prescriptif. Si la réponse au questionnement évaluatif et les recommandations sont sous la responsabilité du prestataire, il revient au délibératif sur proposition de l'Exécutif de décider d'apporter des ajustements à une politique évaluée* » - Rapport annuel 2013 du CSDEP – Conseil régional Rhône-Alpes – Séance plénière des 19 et 20 juin 2014.

[74] Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB- Edition 2008 – septembre 2008

[75] Caroline RATTIER, direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation du conseil général de la Seine-Saint-Denis – La Gazette de 16 février 2015.

Le renforcement des compétences méthodologiques internes par l'investissement dans la formation continue des agents constitue l'un des éléments de réponse.

Impartialité/Indépendance et Autonomie

Par principe, on peut dire qu'**une évaluation parfaitement objective est impossible**, ce qui impose d'autant plus de contraintes supplémentaires pour s'en approcher. Il s'agit de l'impartialité des porteurs de la démarche, de l'indépendance des travaux et de l'autonomie des instances. L'évaluation doit être conduite de façon impartiale, ce qui peut paraître évident. L'indépendance des instances d'évaluation, par rapport aux administrations gestionnaires, évite la constitution de conflits d'intérêt. Cela peut notamment être obtenu en faisant appel à un prestataire extérieur pour mener l'évaluation[76]. Cependant, chaque solution (évaluation menée en interne ou en externe) présente ses avantages et inconvénients qu'il convient de prendre en compte[77]. Les acteurs concernés « *insistent tout à la fois sur le caractère essentiel de cette indépendance et sur son caractère très relatif (« les évaluateurs sont dépendants économiquement et le commanditaire est soumis à ses propres enjeux »). Il en résulte que l'indépendance est plutôt identifiée comme devant se gérer au sein du processus (« le garde-fou de l'indépendance se trouve dans le pluralisme de la commande et de l'instance ») bien plus que dans la recherche illusoire d'un « statut » idéal de l'évaluateur. Il n'est donc pas étonnant que les processus se diversifient, le plus important « restant le principe de distanciation »*[78]. Enfin, le processus d'évaluation doit être conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

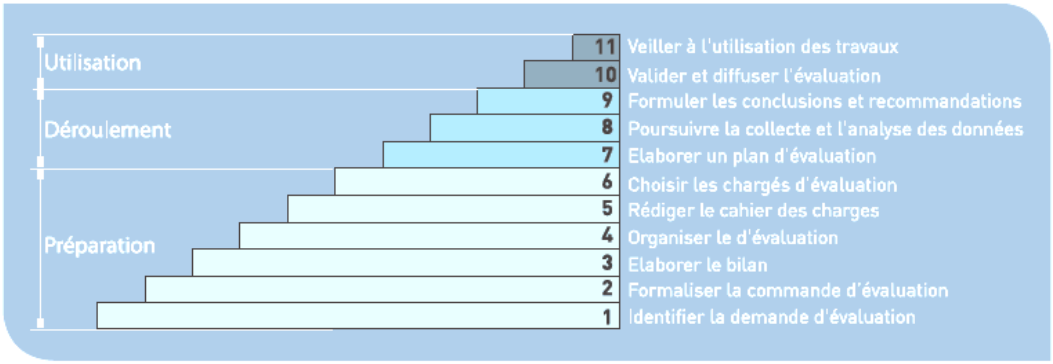
[76] L'évaluation en France est très majoritairement effectuée en recourant à un prestataire externe de droit privé (71 % des références de l'Observatoire). À la différence d'autres pays, les universitaires réalisent en France peu d'évaluations. Environ 10 % de celles-ci sont réalisée par des services internes des administrations ou des collectivités (cette proportion est sans doute sous-estimée par le mode de recensement des évaluations de l'Observatoire). Une analyse tendancielle sur la période couverte par l'Observatoire (2007-2013) met clairement en évidence une progression de la proportion des évaluations « internalisées ». Cette tendance peut sans doute s'expliquer par une volonté croissante de réaliser des évaluations en interne, dans un contexte de finances publiques de plus en plus tendu - Baromètre 2014 de l'Evaluation des politiques publiques - SFE

[77] Le recours à une équipe extérieure permet de bénéficier de regards externes, de souligner les points de tensions, d'assurer une certaine indépendance et une plus grande légitimité et, le cas échéant, de faire exprimer par d'autres ce qu'il est difficile de mettre en évidence soi-même. A l'inverse, le risque est de voir une faible appropriation des travaux d'évaluation par les acteurs politiques et techniques. Mener l'évaluation en interne présente, à l'inverse, l'avantage de diffuser la culture de l'évaluation à l'intérieur de la collectivité

[78] Baromètre 2014 de l'Evaluation des politiques publiques - SFE

3 LES GRANDES ETAPES DE L'EPP

La littérature évoque un certain nombre d'étapes indispensables. En ce qui le concerne, le conseil régional Nord-Pas-de-Calais distingue, par exemple, onze étapes qui sont représentées ci-après sous la forme des marches d'un escalier :



Il les ramène ensuite « *par commodité* » à 6 : identifier la demande d'évaluation, construire le projet d'évaluation, établir le cahier des charges et choisir le prestataire, accompagner et piloter les travaux, valider et s'approprier les résultats de l'évaluation et enfin valoriser l'évaluation[79]. Nous essayerons de préciser ici ces principales étapes en distinguant 3 groupes fondamentaux : la **préparation** - la **réalisation** - l'**utilisation** de l'évaluation. Chacune de ces phases nécessite le respect de règles -bonnes pratiques- qui conditionneront les chances de réussite de la démarche d'EPP mise en place par le biais d'un mode de gouvernance spécifique (instance(s) de suivi, comité de pilotage…).

3.1 La préparation de l'évaluation

3.1.1 Identifier la demande d'évaluation

Il existe une grande diversité de situations à l'origine d'une commande évaluative comme nous l'avons déjà évoquée. De manière schématique, on peut distinguer 4 catégories :

- **Celles liées à un cadre législatif ou réglementaire national qui s'impose à la collectivité**

La loi, dans un domaine particulier, impose à la collectivité la conduite d'évaluation(s). C'est l'exemple type des fonds européens au niveau régional. L'absence d'évaluation est même susceptible de sanctions essentiellement financières. On peut également évoquer la politique de la ville[80].

- **Celles liées à un cadre réglementaire défini par l'institution ou négocié avec ses partenaires**

Dans ces cas, l'évaluation relève de l'engagement moral de la collectivité : c'est par exemple le cas des schémas/stratégies adoptés par les collectivités (qu'ils soient obligatoires ou volontaires) qui intègrent souvent un dispositif de suivi-évaluation même dans le cas où la loi ne l'impose pas[81]. Le respect ou le non-respect de cet engagement ne porte pas à conséquence pour la collectivité.

---

[79] Pratique de l'évaluation au conseil régional Nord-Pas-de-Calais 2004-2006 – Analyse des 5 évaluations réalisées – n° 13 septembre 2009

[80] Une circulaire du 9 décembre 1993 a assorti ainsi les contrats de ville d'une obligation d'évaluation – « Les Contrats urbains de cohésion sociale comme outil de la politique de la ville - Quelles évaluations ? » – juin 2009 - Anna SARNER - Mémoire de stage Master 1 Géo-Aménagement - Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. Cette obligation a été maintenue dans la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

[81] Schémas/stratégies régionaux d'aménagement du territoire, des transports, de développement économique ou les Schémas d'organisation sociale et médico-sociale des départements issus de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Elle est davantage conçue dans une perspective chemin faisant (in-itinere) car permettant l'organisation de moments de partage sur le niveau de performance atteint par l'intervention sectorielle. L'évaluation peut aussi être programmée parce qu'elle figure au sein de l'engagement contractuel passé entre autorités publiques : il peut s'agir des conventions/contrats signés entre diverses collectivités (ex : région et collectivités infrarégionales).

❖ **Les motivations d'ordre administratif**

D'initiative interne, l'évaluation est souhaitée pour éclairer l'administration dans sa responsabilité de conception et de pilotage des interventions publiques de la collectivité concernée. Même si la motivation d'origine est plutôt administrative, c'est au niveau politique que les conclusions de ce type de travaux devraient être néanmoins portées pour être le plus utiles.

❖ **Les motivations d'ordre politique**[82]

Cette catégorie est plus difficile à identifier car ces motivations ne sont pas toujours présentées comme telles et frôlent parfois l'instrumentalisation de l'évaluation. Plusieurs cas de figure peuvent être identifiés (souvent a posteriori) :

- l'évaluation sert à apporter une réponse à une « controverse politique » (par exemple une question posée par un élu de l'opposition à laquelle la majorité souhaite répondre de manière argumentée),
- l'évaluation est mobilisée pour déterminer le « retour sur investissement » des politiques contractuelles qui sont au centre d'un débat politique (par exemple dans le cas de transferts de compétences de l'État à la région),
- l'évaluation est sollicitée pour éclairer les positions à défendre par les élus lors de négociations avec d'autres partenaires,
- l'évaluation est commanditée pour justifier l'arrêt d'une intervention ou à l'inverse pour en défendre la poursuite[83].

Dans tous les cas de figure, il est important que la demande d'évaluation relève du niveau politique.

3.1.2 Le mandat d'évaluation

La deuxième étape d'une démarche d'évaluation consiste à formuler par écrit une commande d'évaluation. Cela peut se matérialiser par ce que l'on appelle un « *mandat d'évaluation* ». Ce document plutôt succinct (équivalent d'une « feuille de route ») peut être émis par l'administration ou les élus. Lorsque ce mandat est issu du responsable politique, fort de sa légitimité démocratique, il confie alors, à une instance d'évaluation les points stratégiques qu'il souhaite voir aborder dans le travail. Cette commande peut faire l'objet d'une validation par les instances d'évaluation ou plus largement.

3.1.3 Organiser le dispositif d'évaluation : instances et méthodologie de conduite du projet

Il s'agit de définir les modalités d'organisation du dispositif d'évaluation notamment les acteurs et instances (responsable du projet externe et interne, comité de suivi, de pilotage…) qui mèneront le projet (composition, rôle, missions, méthodes de travail…). La description de ce dispositif fait partie du cahier des charges. La conduite de l'évaluation est généralement portée par le pilote technique qui doit être le garant de la méthode utilisée. Le chef de projet est celui qui doit être responsable de cette approche. Il en a la légitimité et il doit construire le matériau afin que les acteurs puissent débattre et s'approprier les résultats.

[82] Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition
[83] Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord Pas de Calais, 1er juin 2015

3.1.4 Rédiger le cahier des charges de l'évaluation et élaborer les questions évaluatives

Le cahier des charges délimite notamment le champ de l'évaluation, pose les questions évaluatives, les modalités de pilotage, le calendrier… Il définit également les obligations réciproques entre les commanditaires et les personnes chargées de réaliser les travaux.
Le cahier des charges est notamment construit à partir de la commande d'évaluation. Dans le cas d'une évaluation confiée à un prestataire extérieur (bureau d'études, équipe universitaire)[84], il constitue le document central du Dossier de consultation des entreprises (Cahier des clauses techniques particulières). Même dans le cas où l'évaluation est réalisée en interne, il est toujours utile de préciser la commande à travers un cahier des charges. La préparation de celui-ci relève du service « évaluation » s'il existe ou du chef de projet. Il peut associer les services et les élus concernés par l'évaluation. Le plus souvent le cahier est examiné, modifié et adopté par l'instance d'évaluation/comité de pilotage. Ce travail exige un temps de préparation, qui peut paraître long et lourd administrativement, mais la réussite de l'évaluation dépend de cette étape de « *légitimité* »[85]. En effet, les différentes composantes de l'instance d'évaluation doivent aboutir à un consensus sur les questions évaluatives à poser, le calendrier, les types de compétences à rechercher…

3.1.5 Choisir le chargé d'évaluation : interne ou externe

Le choix « interne » dépend de l'organisation de la collectivité (compétences requises, moyens disponibles…). En externe, il revient le plus souvent à l'instance d'évaluation/comité de pilotage de choisir les prestataires sur la base du cahier des charges. Ce choix se fonde souvent sur une analyse préalable réalisée par les services et sur des critères de sélection spécifique (compréhension générale du cahier des charges, qualité de l'offre méthodologique, compétences, qualifications et expériences…).

3.2 La réalisation de l'évaluation

Une fois le chargé d'évaluation choisi (en interne ou externe) et missionné, le travail sur la réalisation de l'évaluation peut commencer.

3.2.1 Structuration de l'évaluation : élaborer un plan d'attaque

Il s'agit ici, afin de ne pas partir à l'aveuglette, d'avoir une présentation précise par le chargé d'évaluation du plan d'action qu'il compte mettre en œuvre pour mener l'évaluation et ainsi mesurer la correspondance réelle avec les attentes du commanditaire. Il convient donc de définir le référentiel de l'évaluation en précisant les outils et les méthodes d'enquête et d'analyse spécifiques qui seront sollicitées. Il convient aussi d'entendre les attentes de la collectivité en s'assurant d'une commune compréhension du projet d'évaluation (attentes respectives voire exigences, dissiper les zones de flou du cahier des charges…). Il est nécessaire de clarifier dès le début les objectifs de la mission et les méthodes d'évaluation confiés au tiers extérieur, celui-ci ne pouvant répondre à toutes les problématiques et ne devant surtout pas se substituer ni au pilote technique de l'évaluation de la collectivité concernée ni aux instances collectives de pilotage de la démarche. Ce peut être aussi le moment de resserrer les questions évaluatives (souvent trop larges) finalement retenues pour la conduite de l'évaluation. « *Une question évaluative qui n'est pas posée dès cette phase de travail n'aura pas de réponse en cours d'évaluation. Leur choix est donc crucial car elles constituent le fil rouge de l'évaluation* »[86].

---

[84] On notera le rapport intéressant que la Cour des comptes a rendu public, le 12 mars 2015, sur le recours par l'État aux conseils extérieurs concernant les années 2011, 2012 et 2013. Ce rapport résulte de la saisie par le président de la commission des Finances du Sénat de la Cour des comptes le 20 novembre 2013
[85] Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008
[86] Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 – Institut régional de la ville (IREV)

3.2.2 Collecter, analyser, apprécier

S'ouvre alors la deuxième phase de l'évaluation proprement dite : la collecte et l'analyse de données qui permettront de fonder l'appréciation par rapport aux questions posées par l'évaluation.

Il convient d'abord de comprendre/diagnostiquer la politique/le programme/l'action sur lesquels vont porter l'évaluation. Cela peut passer par une étude documentaire consistant à collecter les informations déjà existantes sur le sujet[87], s'appuyer sur un bilan de l'intervention (réalisé ou à réaliser), des échanges avec l'équipe du service évaluation...

La collecte globale des données peut ensuite s'engager. Cette étape impose de se poser un certain nombre de questions : existe-il déjà des bases de données dans les services techniques ? Si oui, sont-elles accessibles (celles en interne mais aussi celles d'autres partenaires extérieurs, parties prenantes de la politique évaluée comme l'Etat par exemple) et fiables (bien renseignées, complètes et adaptées à l'évaluation) ? Sinon, faut-il demander aux chargés d'évaluation de réaliser une base de données spécifique (en évaluant le temps et les coûts nécessaires) ?

Au-delà des seules données existantes, elle peut aussi s'appuyer sur des instruments d'observation spécifique en vue de la production de données « exclusives » et complémentaires sur la matière évaluée (entretiens de groupe, étude de cas, questionnaire) qui viendront enrichir les données déjà existantes. Il s'agit ici de se pencher sur les bénéficiaires de la politique.

La phase d'analyse permet de croiser les observations et d'estimer les effets de la politique en présentant les données primaires et (ou) secondaires recueillies et en recourant à des analyses statistiques et économétriques. A défaut d'estimations économétriques (pas toujours possibles en raison du manque de données, de temps et de moyens humains ou matériels), des statistiques descriptives simples peuvent être utilisées.

Une fois la collecte et l'analyse réalisées à partir d'outils et de méthodologies variés, la phase d'appréciation proprement dite s'engage : elle permet de la formuler à partir d'un certain nombre de critères préalablement définis en se fondant sur les résultats obtenus aux étapes précédentes. Elle peut utiliser deux types d'outils : l'analyse coût-avantage et le benchmarking. L'évaluateur peut s'attacher notamment à identifier et à décrire les paramètres bloquants et dynamisants de la politique évaluée. C'est à cette étape que les dimensions de l'évaluation, qu'il convient de privilégier sur la base des critères déjà évoqués (cohérence, pertinence, efficacité, efficience…), seront analysées.

3.2.3 Formuler des conclusions et des recommandations

Le chargé d'évaluation est appelé à tirer les grands enseignements des données collectées et analysées (conclusions) et à identifier les pistes de renforcement de la performance de l'intervention pour l'avenir (recommandations). À l'issue de cette phase, il rédige généralement ce que l'on appelle un rapport d'évaluation qu'il présente généralement à l'instance technique d'évaluation/comité de pilotage.

3.3 L'utilisation de l'évaluation

3.3.1 Valider et diffuser l'évaluation

La validation de l'évaluation passe généralement par la validation du rapport d'évaluation qui constitue le résultat tangible et communicable du travail réalisé. Ces validations peuvent être de plusieurs ordres :

- **validation méthodologique** : l'instance d'évaluation est appelée à formuler un avis sur les recommandations proposées par le prestataire, à les accepter ou non ou à les reformuler,

[87] Rapports d'études, bilans, comptes rendus de réunions, évaluations ou audits antérieurs, documents de référence… - Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008

- **validation technique** : d'une part, le service « évaluation » (ou le chef de projet) émet un jugement de valeur sur la qualité du document au regard de certains critères d'analyse. D'autre part, les recommandations doivent être intégrées par ceux qui ont la responsabilité de leur mise en œuvre. Ainsi, les directions concernées peuvent également produire un avis sur la recevabilité opérationnelle des conclusions et des recommandations,
- **validation politique** : cette validation par les décideurs politiques, commanditaires de l'évaluation, est incontournable car c'est la condition d'une appropriation du travail mené.

La diffusion de l'évaluation peut faire l'objet de décisions au cas par cas. Il est souhaitable que, pour le moins, 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 publiques…) ou indirectement (l'ensemble de la population) concernées. Cette diffusion participe pleinement au souhait de favoriser le processus d'appropriation de l'évaluation tant par les acteurs politiques, techniques, institutionnels, associatifs… que par les citoyens (dimension participative de l'évaluation). Dans les faits, le commanditaire politique est souvent le seul à décider de la diffusion ou non des résultats de l'évaluation.

3.3.2 Veiller à l'utilisation des travaux évaluatifs par la collectivité

Des collectivités ont pris progressivement conscience de l'importance de structurer cette ultime étape de l'évaluation[88]. Plusieurs pistes ont été identifiées pour renforcer l'utilisation concrète des travaux évaluatifs : animer des réunions avec les services concernés pour identifier les décisions concrètes qui seront prises, rédiger une fiche de synthèse à l'issue du processus d'évaluation (compilation des comptes rendus et décisions...), proposer aux services un appui à la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation, créer un comité de suivi des modifications opérées par les services à l'issue de la démarche d'évaluation (intitulé « comité de suivi des préconisations »)[89].

[88] Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

[89] Le rapport de France Stratégie d'avril 2015 « Quelle action publique pour demain ? » souligne qu'il est nécessaire de « créer les conditions institutionnelles permettant que les résultats des évaluations soient pris en compte pour faire évoluer les politiques. L'évaluation est en effet inutile si elle reste déconnectée de la décision et de l'affectation des ressources ».

4 LES CONDITIONS DE REUSSITE POUR LA MISE EN PLACE DE L'EPP

4.1 Lever les craintes des acteurs : élus et administrations…

L'EPP se développe de façon très différente selon les collectivités locales. Alors que certaines collectivités sont très favorables à la démarche, d'autres restent plus réservées pour différentes raisons. Ces démarches se confrontent souvent à la connaissance inégale des tenants et aboutissants de l'EPP selon les collectivités et leurs expériences en la matière, ce qui peut susciter des réticences tant de la part des acteurs politiques que des acteurs techniques. Or, comme nous l'avons vu, l'évaluation ne se préoccupe pas de sanctionner un écart et de juger les institutions, moins encore les personnes, mais d'améliorer les politiques. L'appréhension de devoir être jugé par un tiers sur les résultats d'une action à laquelle chacun est plus ou moins associé est cependant bien naturelle. L'EPP est ainsi souvent hâtivement assimilée à d'autres exercices de nature très différente comme l'audit ou le contrôle déjà évoqué. Il s'agit donc d'éviter de présenter l'évaluation comme un contrôle supplémentaire[90] et de s'assurer que l'ensemble des partenaires, élus et administratifs, soient associés à la démarche. L'évaluation, qui se construit comme un détour obligé d'une procédure, conduit inévitablement à un échec[91]. De plus, elle est encore trop perçue comme une activité supplémentaire qui se rajoute au travail quotidien des services (et qui plus est une activité souvent non réglementaire, donc optionnelle). Pour éviter cela, une demande politique et un appui des services techniques sont indispensables[92].

Cette méfiance renvoie également à la question de l'utilité de l'EPP. L'ancrage de l'évaluation au sein des institutions est lié à la prise de conscience collective et individuelle de cette utilité. Elle concerne d'abord les publics cibles souvent renforcés par la nouvelle légitimité conférée par l'évaluation. Cet aspect « *rarement mis en avant constitue sans doute l'un des plus sûrs moyens d'associer des professionnels ou des élus parfois rétifs à mettre en œuvre une démarche innovante* ». Mais l'évaluation peut aussi être utile aux administratifs concernés pour renouveler leurs pratiques à partir de regards externes. En clair, l'un des moyens d'assurer la pérennité de l'évaluation est de chercher à faire prendre conscience qu'elle peut servir à concilier intérêts individuels et collectifs.

Il n'en reste pas moins que l'EPP « *bouscule nos modes de pensée et nos pratiques professionnelles* »[93]. Sa mise en œuvre nécessite donc de la pédagogie et des pratiques managériales adaptées. « *Bien comprise et bien délimitée dans ses ambitions, l'évaluation est célébrée, trop obscure et rattachée à un unique souci de rationnement, l'évaluation est décriée* »[94].

4.2 Sans dénaturer l'exigence demandée par les processus d'EPP

« *Rassurer* » est une chose, ne pas dénaturer le processus d'EPP en est une autre. Il peut être tentant pour les décideurs politiques et administratifs d'essayer de trouver dans les rapports d'évaluation des arguments orientant la décision publique vers des positions tranchées.

---

[90] Surtout dans les secteurs peu habitués à la mise en œuvre d'évaluation tels que la culture - Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008

[91] Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 – Institut régional de la ville (IREV)

[92] Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB

[93] Jean-Luc DELECLUSE, directeur général des services du conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

[94] Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

Cette situation fragilise l'évaluation comme outil d'aide à la décision[95] : en effet, l'évaluation fournit des analyses étayées au débat (dans la mesure du possible sur des bases scientifiques), mais ne conduit pas nécessairement les décideurs politiques à s'orienter vers telle ou telle décision. À ce titre, l'évaluation n'allège pas la pression pesant sur les épaules du décideur. Un résumé en début de rapport d'évaluation peut permettre au décideur pressé de se fonder une opinion, mais offre rarement une vision claire et définitive de la performance atteinte et du chemin à suivre. Au contraire, il est souvent une fenêtre sur la complexité du sujet traité tout au long des pages du rapport. Or, la contrainte de s'investir dans la lecture du rapport pour démêler cette complexité est la plupart du temps incompatible avec le temps dont le décideur dispose. À cet égard, l'instance technique d'évaluation a un rôle crucial à jouer pour assurer la pleine adaptation des conclusions et recommandations formulées par l'évaluateur au contexte particulier de l'institution concernée (notamment à travers un travail de « mise en forme pédagogique » à l'attention des différentes parties prenantes). L'EPP ne peut ni être conduite « à la légère » ni faire l'objet d'un résumé simplificateur.

4.3 Bien préparer les évaluations

« *Il existe une relation directe entre la qualité de la préparation d'une évaluation et la qualité du travail évaluatif réalisé par la suite : une connaissance approfondie de l'objet à évaluer permet de resserrer le questionnement évaluatif, une analyse détaillée des données disponibles au sein de l'institution régionale permet de mieux focaliser l'effort de collecte de données de l'évaluateur, un cahier des charges bien ficelé suscite plus d'offres de la part de prestataires extérieurs et de meilleure qualité* »[96]. Cette préparation aura un impact direct (en bien ou en mal) sur l'évaluation menée selon la façon dont elle a été conduite (ou pas…).

A titre d'exemple, le service évaluation des politiques régionales du conseil régional de Nord-Pas-de-Calais propose aux services de réaliser des bilans de leurs interventions, comme préalable à toute démarche d'évaluation. Le bilan décrit le contexte dans lequel ont été construits l'intervention et son évolution, les objectifs poursuivis, les moyens prévus, les mécanismes de mise en œuvre, les réalisations constatées et les moyens effectivement mobilisés. Faudrait-il encore que la collectivité ait mis au point des outils permettant de regrouper ces données. Certains sont évidents comme les logiciels de gestion et de suivi budgétaire. Cela est moins évident quant à l'existence de tableaux de bords spécifiques à chaque directions/services de la collectivité concernée.

Cette question de l'accès aux données devient également essentielle vis-à-vis de partenaires extérieurs sur lesquels la collectivité n'a pas de « prise »[97].

4.4 La nécessité d'une rigueur méthodologique inhérente à toute démarche de ce type

Si la réalisation de bilan est intégrée dans notre culture des politiques publiques, le passage à une démarche évaluative nécessite une discipline méthodologique plus forte qui souvent rebute. La mise en œuvre de l'évaluation constitue pourtant une activité en tant que telle, qui doit être conduite selon une démarche « projet » indispensable et qui ne s'improvise pas. Elle conditionnera pour partie la qualité des évaluations menées. Pour cela, il est souvent préconisé de se référer aux principes reconnus et aux documents de référence qui régissent l'évaluation des politiques publiques. Ces aspects ne doivent pas être minorés d'autant moins qu'ils peuvent être facilement solutionnés par anticipation. On peut évoquer plusieurs points, à titre d'exemple, qui témoignent de la diversité des problématiques à envisager sans bien sûr être exhaustif :

[95] Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition
[96] Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition
[97] Ex : SNCF pour la gestion du TER, les services déconcentrés de l'éducation nationale pour la gestion des Lycées…

- s'assurer qu'un secrétariat de l'évaluation pourra fonctionner pour suivre, animer les réunions et produire les documents de travail[98] ;
- sélectionner avec soin les personnes invitées à participer à l'instance d'évaluation ou comité de pilotage, s'assurer de la présence de chacune d'elles à toutes les réunions[99]. L'assiduité constitue un facteur essentiel d'efficacité de l'évaluation[100] ;
- veiller à une composition équilibrée de l'instance d'évaluation représentant l'ensemble des acteurs concernés par la politique évaluée et maintenir une dynamique collective entre les membres.

Précisons également que la réussite d'une politique évaluative intégrée nécessite l'incarnation de la fonction par des ressources humaines dédiées en intégrant à l'organigramme de la collectivité ce métier spécifique de l'évaluation. Selon Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales au conseil régional Nord-Pas-de-Calais, « *il est raisonnable de tabler sur l'ouverture d'un ou deux postes visant à sa mise en place et à son développement par l'accompagnement des services opérationnels* »[101].

4.5 L'importance du choix des questions évaluatives

Elles sont élaborées à partir des problématiques sur lesquelles le dispositif permet d'intervenir. La pertinence de ces questions est essentielle. Elles doivent se limiter à 3 ou 4 maximum afin de ne pas tomber dans le piège d'une liste impressionnante de questions (forcément toutes intéressantes !) auxquelles les chargés de l'évaluation seront incapables de répondre correctement dans les délais impartis[102]. Elles peuvent être organisées sur la base des 5 critères évoqués précédemment (cohérence…). C'est l'élaboration des questions évaluatives qui guidera également la sélection des indicateurs pertinents pour mesurer les impacts de la politique et non l'inverse[103]. Le choix des questions n'est jamais neutre. Elles doivent donc être élaborées collectivement, faire l'objet d'un débat et d'un consensus[104]. Elles ne sont néanmoins pas figées et peuvent être réorientées en cours de démarche en fonction des évolutions du contexte.

4.6 L'importance du choix des indicateurs

Ce sont des mesures comportant une appréciation. Les indicateurs servent de repères pour apprécier l'état ou l'évolution d'un phénomène non immédiatement quantifiable. Ils apportent des données qualitatives de mise en contexte. Il existe 3 types d'indicateurs :

• de contexte : ils servent à établir des constats sur la réalité locale en amont et en aval. Ils aident à poser des éléments de diagnostic ;

• de suivi : ce sont les indicateurs de réalisation et de résultats. Ils renseignent sur les modalités de mise en application de l'action concernée et sur ses effets. Ils se rapportent directement à l'action mise en œuvre et informent sur les modalités de mise en application de l'action concernée ;

• d'effet ou d'impact : ils se rapportent aux objectifs finaux et aux orientations stratégiques. Ils servent à mesurer les effets des programmes d'actions et ont une portée plus générale.

---

98 Manuel de l'EPP – D. VOLLET et F. HADJAB - Edition 2008 – septembre 2008

99 Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

100 Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

101 Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015.

102 Le CESER Rhône-Alpes a particulièrement insisté sur le « caractère primordial de la définition du mandat d'évaluation qui va permettre la rédaction du cahier des charges » - Avis relatif à la dynamique généralisée d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes – CESER Rhône-Alpes – 6 février 2012

103 Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 – Institut régional de la ville (IREV)

104 Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 – Institut régional de la ville (IREV)

L'institutionnalisation de l'évaluation conduit souvent à la généralisation d'indicateurs dont le choix se situe au cœur d'enjeux essentiels. En effet, « *cette extension est souvent rejetée en tant qu'établissement d'une dictature de l'indicateur, induisant une bureaucratie de contrôle inutile* » qui risque de donner lieu « *à une augmentation des tâches, à une abstraction et à une bureaucratisation des procédures* ». L'évaluation sur indicateurs « officiels » risque ainsi de conduire « *à une politique du chiffre où il s'agit d'atteindre des résultats au détriment d'objectifs plus généraux mais moins quantifiables comme le maintien du lien social* ». Le risque de « *dictature de l'indicateur est donc très élevé, rendant l'évaluation impossible si personne n'adhère à sa démarche et à son ambition* ». Il y a donc une nécessité de recourir à un « *usage démocratique de l'indicateur* »[105]. Pour cela, le choix des indicateurs devrait pouvoir se réaliser dès le début de la démarche, en concertation avec les différents partenaires de l'évaluation. Il s'agit d'identifier des indicateurs disponibles (renseignables), précis (pour éviter les généralités) et pertinents (pour limiter leur nombre). Ce choix doit être « *discuté, partagé et approprié* »[106]. Répondre à une question évaluative peut nécessiter de recourir à plusieurs indicateurs. La nécessité d'avoir des indicateurs décrivant au plus près la réalité d'une situation, d'un territoire… renforce l'importance du rôle de collecteur d'informations d'un certain nombre d'instances locales (observatoires…)[107].

4.7 Sortir de la vision unique budgétaire et financière

Si le principe de l'évaluation tel que nous l'avons développé n'est généralement pas contesté, la dérive gestionnaire qui peut l'incarner est très souvent rejetée. Il s'ensuit qu'évaluation rime autant avec « rationalisation » (attendue par les évaluateurs) qu'avec « exaspération » (vécue par les évalués)[108]. Or, l'optimisation budgétaire n'est qu'une des composantes du système de conduite des politiques publiques. Pour le conseil général de Seine-Saint-Denis, par exemple, « *le pilotage des politiques publiques ne consiste pas seulement à gérer de la contrainte financière* »[109] même si celle-ci doit être totalement intégrée à ces démarches. « *Si nous avions présenté en interne la démarche comme un plan d'économies, cela n'aurait pas fonctionné et nous aurions eu des effets de résistance très forts* ». En revanche, sans nier la contrainte budgétaire, mais sans être entièrement conditionné par elle, la collectivité a préféré travailler sur « *l'utilité sociale des politiques publiques* ». Se focaliser uniquement sur les coûts déforme la notion de « performance » qui est une notion plus complexe. Une approche uniquement financière permet peut-être de rationaliser les coûts mais elle ne fournit aucun constat sur l'efficacité d'une politique publique. On en revient alors aux objectifs assignés à la politique que la collectivité souhaite mettre en place.

4.8 L'appropriation du processus d'EPP et la diffusion de la culture évaluative

L'EPP est bien un processus à la rencontre des préoccupations des élus, des acteurs administratifs et des publics cibles. Elle ne présente un intérêt que dans la mesure où les acteurs impliqués dans la politique se sont approprié les analyses et les conclusions. Pour cette raison, il est indispensable de veiller aux conditions d'une bonne appropriation, à toutes les phases stratégiques du pilotage.

---

[105] Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

[106] Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

[107] Atelier « 9 mois pour un territoire » - 25 mars 2014 – Institut régional de la ville (IREV) – La Bourgogne dispose d'un certain nombre d'observatoires ou d'organismes spécifiques dont l'une des missions est d'assurer cette fonction d'observation. On peut évoquer ALTERRE Bourgogne (coordination « Observatoire régional Climat Energie » et animation « Observatoire régional de la biodiversité »), l'Observatoire régional de la santé (ORS), la CCI Bourgogne avec BASECO (Observatoire économique régional), l'Observatoire régional des transports de Bourgogne (DREAL), l'Observatoire régional de l'agriculture biologique en Bourgogne porté par le SEDARB (Service d'écodéveloppement agrobiologique et rural de Bourgogne), Observatoire prospectif de l'agriculture Bourguignonne (OPAB) porté par la Chambre régionale d'agriculture de Bourgogne…

[108] Article « La fièvre de l'évaluation », Julien DAMON - Sciences Humaines – n° 208 – octobre 2009

[109] Gilles ALFONSI, direction de la Stratégie, de l'organisation et de l'évaluation du conseil général de la Seine-Saint-Denis – La Gazette du 16 février 2015

Ce processus d'appropriation participera à la diffusion d'une culture de l'évaluation au sein même de l'institution. Cette préoccupation de veiller, par le processus d'EPP mis en place, à intégrer cette culture commune constitue un aspect fondamental à prendre en compte pour sa réussite.
Sinon, le risque est d'avoir mené un projet sans lendemain qui n'aura trouvé aucun encrage alors même que l'EPP doit être un outil favorisant un pilotage stratégique de l'action publique. Le CESER Rhône-Alpes a souligné à plusieurs reprises « *l'importance que l'ensemble des élus et des personnels des deux assemblées régionales s'imprègne d'une culture de l'évaluation dès la conception d'une politique* »[110] notamment par le biais de formations[111]. Mais de simples formations ne s'avèrent pas toujours suffisantes : le conseil régional Nord-Pas-de-Calais souligne également l'importance du recrutement de « *techniciens disposant de compétences pointues sur les méthodes quantitatives et qualitatives* ».
Dans ce même avis, le CESER soulignait l'importance d'adapter les documents produits pour l'évaluation au public visé (élus, société civile, citoyens) en recourant à une « *approche pédagogique et non pas technocratique, une présentation simplifiée mais pas simpliste, une diffusion large et pas confidentielle* ».

4.9 Pour des recommandations concrètes et opérationnelles

Il faut limiter le recours à l'évaluation lorsque les conditions de formulation de conclusions fiables et robustes ne sont pas réunies. Ces pratiques fragilisent l'évaluation car elles donnent à ses détracteurs des arguments pour en décrier l'utilité. Pour s'en prémunir, à titre d'exemple, le conseil régional Nord-Pas-de-Calais encourage les chargés d'évaluation à ne pas se contenter de formules trop générales et à s'impliquer dans la rédaction de recommandations concrètes et opérationnelles, gages de meilleure utilité de l'évaluation. L'expérience l'a conduit à formaliser ses exigences en la matière par le respect de plusieurs règles :

- rappel des conclusions de l'analyse (problèmes repérés par l'évaluation),
- description des enjeux associés,
- recommandations qui en découlent et articulées explicitement avec ces constats,
- recommandations hiérarchisées,
- et explicitement réparties entre les acteurs selon leur rôle et leurs responsabilités dans le dispositif et, bien entendu, réalistes.

4.10 Veiller collectivement à ce que des décisions soient prises à l'issue du processus

Globalement, il faut bien reconnaître que l'une des faiblesses des processus d'EPP menés par les collectivités locales concerne l'absence de décisions effectives à leurs suites. Peu importe la qualité de la démarche, elle ne suffit pas pour s'assurer que les recommandations soient effectivement mises en œuvre[112]. Les obstacles ne manquent pas, comme par exemple « *la difficile conciliation avec les priorités politiques ou managériales du moment, ou le temps limité des responsables politiques et techniques pour réorienter l'intervention publique* »[113]. Pour le conseil régional Nord-Pas-de-Calais : « *Force est de constater que l'application pleine et entière des recommandations constitue une exception* ». Ainsi, l'EPP est une chose, sa prise en compte en est une autre. Elle doit donc faire l'objet d'une attention toute particulière.

---

110 Avis du CESR Rhône-Alpes sur les évaluations menées de juillet 2005 à juin 2007 en application de la nouvelle démarche généralisée d'évaluation – juillet 2007

111 Préoccupations que l'on retrouve également au conseil régional Nord-Pas-de-Calais

112 Certains pointent pour l'expliquer le « *fantasme de l'évaluateur* » dont l'ensemble du travail présupposerait une rationalité des décisions politiques loin d'être toujours évidente. En effet, l'EPP se heurte également aux nombreux acquis des travaux en science politique qui décrivent les processus de décision publique comme non linéaires et dont les déterminants se nomment opportunité, rapports de force, mobilisation de réseaux, adaptation des moyens… Dans un sens opposé, elle se heurte aussi à un certain volontarisme politique, porteur d'intuitions et de « visions », susceptibles de déboucher sur des innovations politiques, des changements de paradigmes portés par une certaine frange de décideurs et dont les réalisations peuvent s'avérer déterminantes pour la société – XIIème Journées françaises de l'évaluation – 1er salon du pilotage de l'action publique « Evaluer, évoluer » - 18 et 19 juin 2015 – Société française de l'évaluation

113 Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'évaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

5 DES CAS CONCRETS

On évoquera d'abord une « *initiative pionnière* »[114] : celles de Rhône-Alpes. Largement commenté dans la littérature, elle reste néanmoins d'actualité pour analyser la mise en œuvre de l'évaluation au niveau régional.

5.1 La « dynamique d'évaluation des politiques régionales » du Conseil régional Rhône-Alpes (CRRA)

5.1.1 Une histoire ancienne de l'évaluation

Si l'évaluation des politiques publiques est au cœur de l'action publique régionale en Rhône-Alpes, cela ne s'est pas fait du jour au lendemain. Cette politique engagée par le conseil régional prend ses racines il y a plus de 20 ans avec une « *mise en place progressive* »[115]. En 1991-1992, elle s'engage dans une démarche volontariste et expérimentale d'évaluation de ses politiques d'intervention qui a été reconduite en 1995 et 1996[116].

Le 21 juillet 2005, la région décide d'approfondir cette démarche en faisant évoluer son dispositif d'évaluation vers une « *démarche généralisée d'évaluation des politiques régionales* » dans une dynamique de pilotage stratégique de la collectivité[117]. Le CRRA a organisé le 29 novembre 2007, à l'occasion du Débat d'orientations budgétaires (DOB), son premier débat (sans vote) en application de cette nouvelle démarche.

Les 24 et 25 février 2011, elle prend la décision de faire évoluer les instances d'évaluation régionale afin de « *créer une nouvelle dynamique* » et de donner « *une nouvelle vie à l'évaluation* ». Ce processus trouve une forme d'aboutissement en février 2012 (par sa « *structuration* » et sa « *clarification* »[118]) lorsque le conseil régional a adopté de nouvelles modalités de fonctionnement de sa « *démarche généralisée d'évaluation des politiques régionales* ». Cette « *dynamique d'évaluation de politiques publiques a vocation à fournir des éléments de connaissance pertinents et fiables afin d'éclairer la réflexion collective et la décision politique* ». Elle réaffirme les principes suivants :

a) une volonté politique réaffirmée par les rôles dévolus au Comité de suivi de la dynamique d'évaluation de politique (CSDEP)[119] et aux instances d'évaluation chargées de suivre les travaux. Ce comité est composé du président du CRRA ou son représentant, d'un élu par groupe politique, de deux membres du CESER et de deux experts désignés par le président.

---

[114] « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son institutionnalisation* », Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

[115] Avis relatif à la dynamique généralisée d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes – CESER Rhône-Alpes – 6 février 2012

[116] Entre 1991 et 1996, les évaluations réalisées ont essentiellement porté sur les compétences propres de la région telles que l'innovation et les transferts de technologie en faveur des PMI (1992), la formation professionnelle en alternance (1994), les programmes intégrés de développement agricole (1994), la recherche (1995), le programme spécifique de soutien scolaire, d'orientation et d'ouverture culturelle des élèves (1996) et l'habitat (1996). A travers cette sélection de politiques novatrices décidées unilatéralement, l'ambition de l'exécutif régional consistait à démontrer l'existence et la valeur des politiques régionales, la recherche d'une sorte « d'autolégitimation » - « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son institutionnalisation* », Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

[117] Ex « évaluations lourdes » dès qu'il existait un recul de plus de 5 ans ou tous les 6 ans pour les compétences obligatoires et bilans évaluation plus légers avec un recul supérieur à deux ans seulement. Le portage politique de l'évaluation était assuré par un élu régional en charge de l'évaluation qui avait aussi pour mission de représenter la région pour l'évaluation du CPER et des programmes européens. Tous les ans, à la demande de l'Exécutif régional, le CESER se prononçait sur l'état d'avancement de la démarche régionale généralisée d'évaluation (ex : 24 septembre 2008) - Avis relatif à la dynamique généralisée d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes – CESER Rhône-Alpes – 6 février 2012

[118] Avis relatif à la dynamique généralisée d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes – CESER Rhône-Alpes – 6 février 2012

[119] Son rôle est de garantir l'indépendance de la démarche et le respect de la délibération. Ses missions sont de déterminer et de proposer le programme d'évaluations (bilans évaluatifs et « mesure et suivi des résultats ») à l'Exécutif, d'assurer le suivi des conclusions des différents travaux d'évaluation en associant les commissions thématiques concernées et le CESER, de garantir la valorisation des travaux évaluatifs produits et le suivi des préconisations afin que celles-ci soient prises en compte dans le processus de décision politique. Il a également la charge du rapport annuel d'évaluation présenté en assemblée délibérante. Il est composé du président de RH ou son représentant, d'un élu par groupe politique, de deux membres du CESER et de deux experts désignés par le président. A noter que le CSDEP participe aux dispositifs d'évaluation du CPER et des programmes européens

b) une démarche garante de l'indépendance et de la neutralité par l'association d'experts et l'externalisation des travaux d'évaluation de politiques, ainsi qu'une gouvernance impliquant davantage les élus du conseil régional,
c) un cadre méthodologique rigoureux qui permet de fournir les éléments de connaissance indispensables à la décision politique,
d) une volonté de transparence et de diffusion de la culture de l'évaluation.

La Région développe trois approches différentes et complémentaires et qui sont conduites selon des modalités spécifiques :

- ***les travaux d'évaluation de politiques,***
- ***la mesure et le suivi des résultats,***
- ***la mesure et le suivi des réalisations régionales.***

5.1.2 Les travaux d'évaluation de politiques

Les « travaux d'évaluation de politiques » sont les évaluations de politiques au sens académique du terme. Le conseil régional distingue 2 types de travaux d'évaluation de politiques avec pour chacun un cadre méthodologique différent :

*** <u>Les évaluations d'impact</u>**, centrées sur l'analyse des résultats ou effets obtenus à long terme. Celles-ci concernent des politiques ayant connu au minimum 5 années de mise en œuvre, et qui sont conduites selon les modalités suivantes :
- un programme pluriannuel, adopté par l'assemblée 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 6 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.
Il s'agit des évaluations les plus « structurantes » décidées par le conseil régional, d'où la présence de l'assemblée délibérante aux principales étapes.

*** <u>Les bilans évaluatifs</u>**, centrés sur l'analyse des résultats à court terme des politiques. Ils concernent les politiques ayant connues au minimum 2 années de mises en œuvre. Le programme est arrêté par l'exécutif, sur proposition du CSDEP après saisine motivée des vice-présidents et avis des commissions thématiques[120]. Le mandat d'évaluation est approuvé par le CSDEP après avis des commissions thématiques concernées.

Ces démarches reposent sur la recherche de quelques principes fondateurs :

- **L'impartialité des évaluations** réalisées par des prestataires externes et pilotées à chaque fois pour ces deux types d'évaluation par une instance spécifique d'évaluation présidée par une personnalité extérieure et non élue[121].
- **Le portage politique** (programme des évaluations adopté en assemblée ou arrêté par l'exécutif, mandats d'évaluation adoptés en assemblée ou approuvés par le CSDEP, débat annuel en assemblée autour du rapport annuel du CSDEP).
- **La diffusion de la culture d'EPP** (volonté de la diffuser en interne[122] et en externe[123], actions de formation et de sensibilisation des agents, des élus et des membres du CESER…).

---

120 Le CSDEP a alors également pour mission d'apprécier la pertinence des saisines en termes de faisabilité et de valeur ajoutée.

121 Son rôle consiste à piloter le travail en cours de réalisation, émettre le jugement évaluatif, être force de proposition sur l'évolution de la politique et garantir que les acteurs concernés par la politique évaluée soient bien associés au travail d'évaluation. Elle se compose également d'un élu par groupe politique et de deux membres du CESER.

122 D'abord par le biais d'une communication annuelle en Assemblée plénière, s'appuyant en particulier sur : la présentation du rapport annuel du CSDEP, l'exposé par le CESER d'un rapport présentant notamment les avis relatifs aux évaluations de l'année écoulée et la présentation par l'exécutif des évolutions qu'il entend donner aux politiques ayant fait l'objet d'une évaluation. Elle s'appuie également sur des présentations devant les commissions thématiques concernées.

123 D'abord par la mise en valeur des rapports et synthèses d'évaluation (plaquettes, page internet http://www.rhonealpes.fr/863-evaluation.htm) et ensuite par l'échange d'expériences et la construction de partenariat via la participation du CRRA à la SFE, au master évaluation de l'IEP de Lyon…

L'originalité du dispositif rhônalpin tient à ce que le monopole des propositions d'évaluation revient à l'exécutif[124].



A côté des 2 types de « travaux d'évaluation de politiques », le CRRA identifie également :

5.1.3 La mesure et le suivi des résultats

Pour le CRRA, « *tout travail d'évaluation de politiques doit pouvoir s'appuyer sur une mesure consolidée des résultats avant d'en réaliser l'analyse* ». Aujourd'hui, lorsque cette mesure des résultats ne peut être réalisée par l'administration, elle est reconstruite a posteriori pendant le travail d'évaluation. Cette reconstitution génère trois inconvénients majeurs :

- un manque de fiabilité important de la mesure préjudiciable à l'analyse,
- un coût majoré pour les évaluations de politiques régionales,
- une absence de mise à disposition régulière d'une information consolidée sur les effets potentiels de politiques, notamment les effets à long terme.

L'organisation de la mesure et du suivi des résultats doit donc se développer. Cette approche originale doit se conforter avant d'envisager une quelconque généralisation.
Elle se concentre aujourd'hui sur les politiques à forts enjeux socio-économiques et d'intérêt transversal, et est conduite selon les modalités suivantes :

- un programme arrêté par l'exécutif, sur proposition du CSDEP après saisine motivée des vice-présidents et avis des commissions thématiques (*même démarche que pour les bilans évaluatifs*),
- une réalisation effectuée en interne ou en externe, en fonction de la difficulté et des compétences à mobiliser, et suivie par un comité de pilotage.

5.1.4 La mesure et le suivi des réalisations régionales

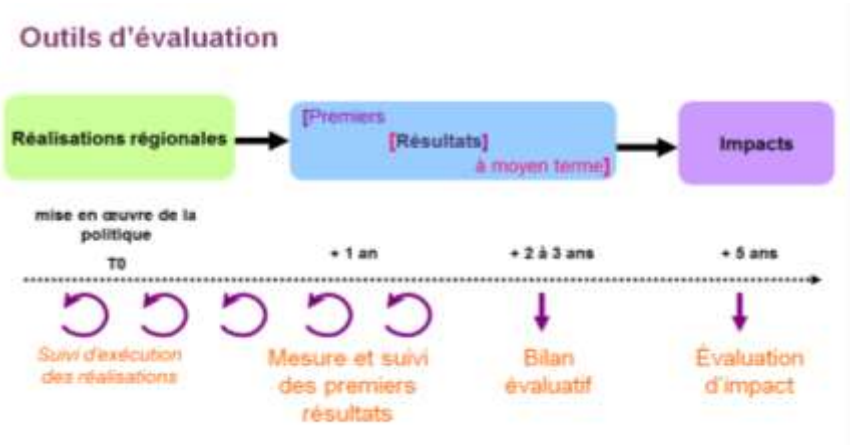
Pour le CRRA, « *c'est le 1er socle de tout travail d'évaluation de politiques, qui s'appuie sur une mise en œuvre régulière et continue du suivi d'exécution des politiques* ». Celui-ci est réalisé selon les modalités suivantes :

- sous la responsabilité de l'administration,
- une présentation annuelle en commissions thématiques à l'occasion de la rédaction du rapport d'activité.

Ces travaux « *ne sont pas des travaux d'évaluation au sens académique du terme* »[125] et se rapproche plus d'études qui peuvent s'apparenter parfois à de simples (mais nécessaires) états des lieux[126].

---

[124] « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son Institutionnalisation* **»,** Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)
[125] Rapport annuel 2013 du CSDEP – Conseil régional Rhône-Alpes – Séance plénière des 19 et 20 juin 2014
[126] Mesure et suivi des réalisations relatif au fonctionnement des Comités locaux de développement (CLD)



Il faut préciser que le 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[127].

Il faut noter également qu'à côté du CSDEP et des instances d'évaluation spécifique à chaque évaluation d'impact ou bilan évaluatif, le CRRA a fait le choix de sortir du « lot commun » les aides aux entreprises. Ainsi, elle a également mis en place une commission spécifique de SUivi et d'ÉVALuation des fonds régionaux accordées aux entreprises (SUEVAL) qui tient lieu d'instance d'évaluation (évaluations d'impact ou bilans évaluatifs) relevant de son périmètre d'intervention[128].

Enfin, n'oublions pas que ces démarches sont portées en interne par la Mission évaluation, prospective et développement durable (MEPDD - 9 agents) qui fait elle-même partie de la Délégation générale aux missions transversales et à la relation aux élus (DGMTRE). Ces missions portent sur les points suivants :

- pilotage et accompagnement des directions dans les projets d'évaluation[129],
- assistance des instances d'évaluation,
- développement de la culture de l'évaluation[130],
- veille sur l'évaluation de politiques[131],
- cohérence du Système d'information décisionnel[132].

A l'ensemble de ces démarches, s'ajoutent les évaluations obligatoirement menées par la région (fonds européens, CPER…)[133].

Le conseil régional a identifié plusieurs axes de progrès de sa démarche :

- implication plus forte des élus,

[127] Le CSDEP a fait l'objet de deux saisines en 2013. Une demande a été déposée afin de réaliser une évaluation ex-ante du projet ferroviaire Lyon-Turin. Le comité a étudié la demande le 6 décembre 2013 et il a été décidé que cette évaluation ne relevait pas du périmètre de la dynamique d'évaluation et de la responsabilité régionale, puisqu'il s'agit d'un soutien à un projet multi partenarial de niveau national. Lors de la réunion de la commission SUEVAL du 16 avril 2013, une demande a également été formulée relative à la territorialisation de la formation et l'articulation entre CDDRA et CTEF. La mission évaluation étudie actuellement la faisabilité technique de cette demande

[128] Elle fait l'objet d'une délibération spécifique (9 et 10 février 2012) avec des conditions de saisine propres. Le Président du CESER est membre

[129] Cadrage et formalisation des mandats d'évaluation (motifs, périmètre de l'évaluation, questions évaluatives et critères d'appréciation, diagramme logique d'impact, sociogramme), organisation du dispositif d'évaluation (comités techniques, instances de pilotage, de concertation et décisionnelle), élaboration des cahiers des charges, sélection, suivi des prestataires et des préconisations et élaboration du rapport d'activité de la Région

[130] Définition et organisation de sessions de formation à destination du personnel et d'actions d'information et de sensibilisation à destination des élus

[131] Participation aux activités de différents réseaux et organismes contribuant au partage d'expériences et à la valorisation de l'EPP (Société Française de l'Évaluation, Club Rhône-Alpes de l'évaluation, AFIGESE, Université)

[132] Mise à disposition d'informations collectées au niveau le plus fin. Pour pouvoir être analysées, ces données doivent être structurées puis consolidées selon un langage commun à l'ensemble des directions.

[133] Le Comité Régional d'Evaluation (CRE) était l'instance régionale co-présidée par l'Etat et la Région, chargée de piloter les différents travaux d'évaluation concernant le CPER et le PO FEDER sur la période 2007-2013.

- 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,
- diffusion et communication : quelles informations diffuser ? Quelles modalités de diffusion ? Comment vulgariser et rendre intelligibles les rapports d'évaluation ?
- Association des citoyens via les outils de la démocratie participative à mettre en œuvre (atelier citoyen, table ronde…).

5.1.5 La place et le rôle du CESER Rhône-Alpes

En premier lieu, le CESER rappelle qu'il a surtout été le « *grand défenseur de l'évaluation des politiques dès 1990* » : « *le CESR rappelle son attachement à une telle culture de l'évaluation. Il a lui-même encouragé depuis 20 ans la mise en œuvre de l'actuelle démarche pour laquelle la Région Rhône-Alpes se situe en pointe parmi les régions françaises* »[134]. De plus, le CESER a été progressivement associé à cette procédure au fil des avancées du conseil régional sur cette démarche[135]. Le processus a mis du temps à se structurer[136].

Concernant sa place aujourd'hui, il est membre du CSDEP, des instances spécifiques d'évaluation et de SUEVAL comme indiqué précédemment. De plus, les membres du CESER ont pu se former à l'évaluation au même titre que les élus régionaux.

Concernant son rôle dans ce cadre régional : il formule des observations sur les mandats d'évaluation (lettre au président du CR signée du président du CESER après travail préalable du président de la commission Finances et évaluation en lien avec le président de la commission thématique concernée) et rend un avis voté en assemblée plénière du CESER sur les rapports d'évaluation d'impact (résultats et recommandations) et sur le rapport annuel du CSDEP. Le CESER a souligné lors de son assemblée plénière du 18 juin 2015 « *l'intérêt de la démarche retenue par le CRRA qui implique fortement l'assemblée politique et le CESER tout au long du processus* »[137].
De plus, par ses missions propres, le CESER peut apporter sa « pierre » à l'édifice comme en témoigne lui-même le CESER Rhône-Alpes : « *le CESR s'est autosaisi sur la question de la rénovation urbaine, et travaille actuellement à l'élaboration d'un rapport qui contribuera à apporter, à son niveau, des éléments d'évaluation sur la politique de la ville en Rhône-Alpes* »[138].

5.2 L'EPP du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais

La politique d'évaluation du conseil régional existante aujourd'hui est le résultat de près de 20 ans d'évolutions. Elles reflètent les grandes tendances qu'ont connues les politiques régionales d'abord avec la contractualisation des politiques publiques.

---

134 Avis sur l'état d'avancement de la démarche régionale généralisée d'évaluation et l'évaluation du volet économique des contrats de développement Rhône-Alpes – CESER Rhône-Alpes – septembre 2008
135 L'état d'avancement des travaux sur la démarche lancée en 2005 a, par exemple, été présenté par le Président du Conseil régional devant le CESR le 18 décembre 2006.
136 En 2007, le CESER soulignait par exemple que son association aux 4 démarches d'évaluation avait été « *très contrastée* » précisant que pour l'une d'entre-elles, le CESER n'avait été associé « *en aucune manière* ». Il ajoutait : « *l'assemblée socioprofessionnelle le regrette très vivement. Cette expérience ne doit pas être renouvelée et le CESR doit au contraire être associé à toutes les évaluations* » - Avis du CESR Rhône-Alpes sur les évaluations menées de juillet 2005 à juin 2007 en application de la nouvelle démarche généralisée d'évaluation – juillet 2007
137 CESER Rhône-Alpes, Jean-Marc GUILHOT, rapporteur en séance du projet d'avis relatif aux travaux d'évaluation menés en 2014.
138 Avis du CESR Rhône-Alpes sur les évaluations menées de juillet 2005 à juin 2007 en application de la nouvelle démarche généralisée d'évaluation – juillet 2007

5.2.1 Une politique d'évaluation qui ne s'est pas faite en un jour

5.2.1.1 Installer la fonction (1995-2000) : CPER et Fonds européens

Elle a d'abord pris naissance avec la volonté d'un élu alors vice-président. Elle ne s'est pas mise en place naturellement devant les difficultés tant pour l'exécutif que pour l'administration régionale d'accepter une démarche visible et un dispositif formalisé. L'idée a été de s'appuyer sur les obligations de l'époque[139]. La fonction « évaluation » est ainsi intégrée à la Direction du plan et de l'évaluation (DPE) qui est créée en 1993 dans une perspective de renforcement de la capacité de négociation du conseil régional avec l'État (Contrat de plan État-Région 1994-1999) et avec la Commission européenne (fonds structurels communautaires sur la même période)[140]. Il s'est agi d'installer les dispositifs de pilotage et les habitudes, de rassurer les acteurs en interne et de développer l'évaluation « par l'exemple »[141].

5.2.1.2 Professionnaliser l'institution (2000-2004) : monter en compétences

Toutes les évaluations sont externalisées car il n'était pas possible de les réaliser en interne. Il s'est agi de professionnaliser l'équipe constituée car « *l'évaluation, c'est un métier* »[142]. Un programme pluriannuel d'évaluation du CPER a ainsi été mis en place. De plus, pour améliorer la qualité de la commande faite au prestataire, la région a travaillé à la réalisation de bilans préalables pouvant être utile aux évaluations prévues. Un programme spécifique de formation pour les agents de la région a également pu se mettre en place sur 2003-2005. Tous ces points ont participé du développement progressif d'une culture commune de l'évaluation au sein de l'institution régionale.

5.2.1.3 Banaliser l'évaluation (2004-2008) : élargir le champ

Il faut parvenir à un moment donné à intégrer « l'outil évaluatif » comme un élément « normal » de la conduite des politiques publiques à articuler avec les autres outils existants qui lui sont complémentaires (diagnostics, bilans…). Au conseil régional Nord-Pas-de-Calais, cela est notamment passé par l'inscription dans le temps administratif de cet objectif de l'évaluation. Il ne s'agit pas de missions en plus pour les agents, cette tâche faisant partie des missions intrinsèques existantes et reconnues[143]. De plus, la conduite de bilans approfondis en régie a été recherchée afin de répondre à des besoins de connaissance de l'action plus que d'évaluation proprement dite. Cela est également passé par la recherche d'une implication politique plus forte avec un Programme pluriannuel ne portant plus uniquement sur le CPER et un dispositif formalisé proposé à l'Exécutif en 2006 et 2008. Le service « évaluation » était aussi de plus en plus en relation directe avec les élus au cours du processus et développait ses interventions en amont pour préparer les évaluations de politiques ou dispositifs nouveaux[144].

Le service évaluation des politiques régionales a réalisé plus d'une quarantaine de missions entre 2000 et 2008[145]. Les prestations les plus nombreuses concernent la conduite d'évaluations. La réalisation de bilans approfondis et de bilans évaluatifs est une prestation qui correspondait à une demande croissante de la part des services régionaux.

---

139 Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015

140 L'évaluation figure parmi les « *figures imposées* » de ces procédures contractuelles : le président du conseil régional et le préfet définissent une liste des secteurs devant donner lieu à une évaluation tandis que les services de la commission donnent les procédures à suivre pour procéder aux évaluations ex ante, in-itinere, finales et ex post - Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'évaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

141 Réalisation de plusieurs évaluations : aides aux entreprises, formations professionnelles, contrats d'agglomération et contrats de développement rural en 1999 - Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015

142 Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015

143 Une « *fiche de commande d'évaluation ou de bilan* » a été mise en place pour structurer la demande des services

144 Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015

145 5 ont fait l'objet d'une analyse spécifique en 2009 : la politique d'aides à l'hébergement touristique, l'hôtellerie indépendante et l'hébergement de plein air ; la politique de formation permanente en région Nord-Pas-de-Calais ; les fonds de participation des habitants (FPH) ; le programme régional de soutien à l'innovation (PRI) ; le dispositif régional en faveur du développement des territoires numériques « Pack Territoire » - Pratique de l'évaluation au conseil régional Nord-Pas-de-Calais 2004-2006 – Analyse des 5 évaluations réalisées – n° 13 septembre 2009

Cependant, il y avait encore, près de 10 ans après le lancement, des difficultés récurrentes sur la perception du coût des travaux externalisés d'évaluation. Si des réponses techniques étaient apportées, y répondre a demandé de développer une meilleure organisation interne de l'évaluation[146].

5.2.1.4 Légitimer l'évaluation par son efficacité (depuis 2009…)

Cette question des « coûts externes » a nécessité d'internaliser davantage de tâches et étapes du processus d'évaluation par le biais d'enquêtes, d'entretiens, d'études de cas… Il s'est agi pour le service « *d'aller directement sur le terrain* »[147]. Mais cela est également passé par la réalisation d'évaluations en interne. Cela a pu se faire du fait de la disponibilité d'une équipe importante et des moyens afférents au conseil régional. Certaines régions tout aussi en pointe sur l'évaluation ne vont pas jusque-là à l'image de Rhône-Alpes.

En 2010, une vice-présidence spécifique « évaluation » et une commission thématique « Développement durable, démocratie participative, évaluation » ont été créées. Il s'agissait tout autant d'arrimer l'évaluation à la stratégie et de l'inscrire dans l'agenda politique que d'organiser le débat sur les bases de la démocratie participative. La région essaye pour cela d'associer tous les partenaires concernés par une politique évaluée (chefs d'entreprises…)[148].
Travailler à l'amélioration de l'utilité des évaluations a également été un axe important de travail. Il a permis l'installation en 2011 du Comité de suivi des préconisations.

L'année 2010 a enfin été marquée par la réorganisation des services avec la création du Pôle « *Appui au pilotage des politiques publiques* » regroupant plusieurs directions dont la DPE renommée Direction du développement durable, de la prospective et de l'évaluation (D2DPE)[149]. Ce Pôle rassemble ainsi des fonctions supports qui, combinées, permettent une formalisation qualitative de la commande régionale (analyse des enjeux, intérêt régional, conditions d'intervention…) et la création d'outils de suivi et d'évaluation ad hoc. Il répond à l'objectif de la région de concentrer les dispositifs de pilotage des politiques publiques. Il constitue une véritable « Assistance à la maîtrise d'ouvrage » (AMO) au service des Pôles opérationnels du conseil régional qui intervient à toutes les étapes du cycle de vie des politiques publiques, de l'élaboration à l'évaluation. Au sein du Pôle AP3, la D2DPE regroupe 4 « entités » avec une quarantaine d'agents : « *observation et prospective régionale* », « *information géographique et analyse spatiale* », « *direction adjointe en charge du développement durable* » et « *évaluation des politiques régionales* ».

Le rapport de développement durable 2013 du conseil régional fait état d'une quarantaine de projets d'évaluation menés entre 2009 et 2013. On peut citer quelques exemples : Évaluation du programme régional de création et de transmission d'entreprise (octobre 2010), SRADDT (mai 2011), programme Formation insertion des jeunes (2012), évaluation de la politique régionale Innovation-Recherche Nord-Pas-de-Calais 2007-2012 (mai 2013), politique cyber Nord-Pas-de-Calais (octobre 2013)…

5.2.1.5 L'évaluation aujourd'hui

Le service « évaluation des politiques régionales » compte 11 agents. Le budget « évaluation » de la région se monte à, environ, 350 000 € par an (service « évaluation » + évaluations thématiques prises sur les budgets des services concernés). Les missions du service « évaluation des politiques régionales » sont de :

- proposer un programme pluriannuel d'évaluation et le mettre en œuvre ;
- accompagner les services pour l'écriture des référentiels des interventions régionales (en amont de la politique, développer les explicitations des objectifs poursuivis sous forme de réalisations, de résultats et d'effets attendus) ;
- accompagner les services sur chacune des étapes des évaluations externalisées (60 %) et

[146] Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015
[147] Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015
[148] Systématiser dans les évaluations menées une approche « développement durable » a aussi permis de légitimer une partie des évaluations.
[149] Avec aussi « Développement numérique – SI », « Accompagnement qualité usagers/administration – SI » et « Achats – Commande publique »

réaliser des évaluations en interne (40 %) ;

- déterminer avec les services les indicateurs permettant un suivi qualitatif des interventions régionales[150] ;
- contribuer au développement d'un système d'information permettant un meilleur suivi physico-financier des interventions régionales, en collaboration avec les directions concernées (finances, contrôle de gestion, informatique ...) ;
- développer avec la DRH un programme de formation à l'évaluation des politiques publiques[151] ;
- capitaliser sur les pratiques : deux supports ont notamment été créés à cet effet : le « Petit furet de l'évaluation » (actualisé tous les 5 ans environ) et les numéros spéciaux de la revue « Études prospectives régionales » consacrés à l'évaluation (éditions de 1999, 2003 et 2009). De plus, certaines commandes des services portent spécifiquement sur la réalisation de travaux de capitalisation[152] ;
- promouvoir des approches innovantes en matière d'évaluation. En effet, les approches utilisées se sont quelque peu « standardisées » depuis quelques années et le conseil régional cherche des voies moins normalisées (comme les enquêtes, les études de cas…) parfois avec le recours à des bureaux d'étude moins connus ;
- participer aux réseaux professionnels (SFE, Afigese - l'Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales[153], ARF…).

Toutes les évaluations commandées par le conseil régional ne mobilisent pas nécessairement le service évaluation des politiques régionales. Il veille cependant à proposer aux services opérationnels une assistance pour s'assurer du niveau de qualité des travaux (qualité de la commande, qualité des livrables et des présentations orales réalisées par les prestataires)[154]. Les évaluations se poursuivent donc en 2015 : évaluation technico-économique des opérations de construction sous maîtrise d'ouvrage de la région Nord-Pas-de-Calais[155], bilan-évaluation de la plate-forme multimodale Delta 3[156]…

Le coût total des travaux entre 2010 et 2014 est de 2,1 M€, soit 0,14 % de la dépense évaluée sur la période[157]. Ces chiffres sont cependant à relativiser par secteur. Tout dépend en effet des sommes en jeu et de l'ampleur du champ examiné : en formation professionnelle et rénovation urbaine, le coût relatif de l'évaluation est bien plus faible qu'en coopération décentralisée ou que sur un programme du secteur de la culture ou les budgets sont plus faibles, ce qui entraîne un coût relatif plus élevé[158].

A noter enfin, qu'au côté de la D2DPE, existe également au conseil régional Nord-Pas-de-Calais :

- une Inspection générale des services rattachée à la DGS,
- une mission Contrôle des fonds européens rattaché à la DGS,
- un Contrôle de gestion (Fonction ressources financières et logistiques).

---

150 Ainsi, la direction de l'action économique a-t-elle bénéficiée d'un accompagnement méthodologique par un prestataire extérieur pour définir les indicateurs de suivi de chaque Plan Local de développement économique

151 Le rapport de développement durable 2013 du conseil régional fait état de 27 personnes formées à l'évaluation sur 2010-2011

152 La direction des partenariats internationaux et régionaux a, par exemple, mis la capitalisation au centre de l'évaluation rétrospective de son programme de coopération décentralisée avec les régions du Centre du Vietnam ("tirer les leçons de quatorze années de coopération"). De son côté, la direction de la culture, à l'issue de l'opération "Valenciennes 2007 - Capitale régionale de la culture" a lancé un travail de capitalisation sur les facteurs de réussite et les difficultés rencontrées pour intégrer ces enseignements dans la préparation des futurs dispositifs

153 Constituée en février 2000, l'Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales réunit sous une même bannière les professionnels territoriaux des finances, de la gestion et de l'évaluation des politiques publiques, et plus largement du management public territorial. Ses activités reposent sur des échanges de savoirs et de savoir-faire et visent à la diffusion d'acquis professionnels par l'information, le débat et la formation. Les activités de l'AFIGESE : des assises annuelles, des groupes de travail, des formations, un site Internet, des interventions sur la scène territoriale et nationale, des productions

154 Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais –Petit Furet de l'évaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

155 Elle devait comprendre une analyse technico-économique et un bilan des opérations livrées, en travaux et en cours d'études. Cette étude visera à établir des propositions de grilles d'analyse et de modèles d'évaluation

156 Ces missions sont réalisées par des stagiaires (Niveau BAC+ 5, diplôme d'ingénieur ou master 2) sur des périodes de 6 mois

157 Le rapport de développement durable 2013 du conseil régional faisait état d'un coût total pour les évaluations menées entre 2010 et 2013 de 1,267 M€ pour 32 projets d'évaluation avec un ratio coût évaluation/dépense régionale évaluée qui oscillait entre 0,32 % en 2011 et 0,50 % en 2013 – Rapport de développement durable 2013 – conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

158 Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord Pas de Calais, 1er juin 2015

5.2.2 Les grandes étapes du dispositif

Deux dispositifs d'évaluation cohabitent au sein du Conseil régional. Le dispositif commun de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du Contrat de Plan État-Région (CPER) et des Programmes Opérationnels (PO) européens sur lequel nous ne nous attarderons pas et le dispositif d'évaluation des politiques du Conseil régional présenté ci-après.

5.2.2.1 Choix des sujets d'évaluation

- **<u>Anticiper la demande politique : le programme pluriannuel d'évaluation</u>**

Un programme pluriannuel d'évaluation est établit pour 3 ans à partir des besoins exprimés par les élus, les services et le cabinet (le cas échéant). Il constitue la « stratégie évaluative » de la collectivité. Le Bureau exécutif arrête ce programme (thèmes et calendrier). Il est révisable chaque année. Etablir ce programme permet tout à la fois de préparer les évaluations à venir (recueil des informations nécessaires au fur et à mesure du déroulement de l'action) et de les inscrire dans l'agenda politique. La validation des élus est essentielle pour s'assurer que ce programme est en phase avec les priorités stratégiques de l'institution et pour renforcer et sécuriser le processus d'évaluation.

- **<u>Formaliser et valider la demande politique pour chaque évaluation lancée : le mandat d'évaluation</u>**

Chaque évaluation fait l'objet, une fois lancée, d'un mandat d'évaluation. Un aller-retour entre la D2DPE et le service opérationnel s'instaure pour la définition du champ de l'évaluation et la rédaction du mandat. Ce document (court, une à deux pages) précise notamment le contexte, le champ de l'évaluation, le dispositif de pilotage, le calendrier… Il est soumis au vice-président concerné et est présenté, conjointement avec la vice-présidente à l'évaluation, à la validation du bureau exécutif ou du président.

La formalisation de la commande nécessite plusieurs points de vigilance :

- vérifier que la commande est « tenable » (délais, moyens[159], implication du service opérationnel concerné, partenaires…),
- vérifier que l'évaluation correspond au(x) besoin(s),
- vérifier que l'information nécessaire est disponible ou mobilisable à un coût raisonnable. Cela passe par la réalisation d'un bilan préalable[160]. La réalisation du bilan est un travail commun à la D2DPE et au service opérationnel.

5.2.2.2 Conduite de l'évaluation : rédaction du cahier des charges, choix du consultant, composition et rôle de l'instance d'évaluation

La D2DPE rédige le cahier des charges avec le service opérationnel. Sur la base d'une grille multicritères, la D2DPE propose une sélection de consultants, rédige le rapport d'analyse des offres et établit, avec le service opérationnel, le classement des offres reçues. Lorsque le choix du consultant s'opère dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, la D2DPE prépare le dossier du Comité technique d'attribution des marchés et rapporte devant celui-ci.

Le vice-président concerné et la vice-présidente Evaluation président l'instance d'évaluation qui est chargée de piloter et d'animer les travaux avec le soutien de la D2DPE : validation du cahier des charges, choix du prestataire, suivi des travaux des consultants, information sur l'évaluation

[159] La D2DPE procède à une estimation du coût des travaux

[160] Le bilan décrit le contexte dans lequel a été construite l'intervention et son évolution, les objectifs poursuivis, les moyens prévus, les mécanismes de mise en œuvre, les réalisations constatées et les moyens effectivement mobilisés. Le conseil régional Nord-Pas-de-Calais distingue 3 types de « bilan » : simple, approfondi, évaluatif - conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'évaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition

tout au long du processus (lettres d'informations, auditions, etc.), organisation des débats autour des résultats, rédaction d'un avis dans lequel elle se prononce sur les conclusions et recommandations du rapport du prestataire. Cet avis, auquel est annexé le rapport du prestataire, constitue le rapport d'évaluation. L'instance associe tous les partenaires concernés et pas uniquement les élus permettant ainsi un débat large et ouvert.

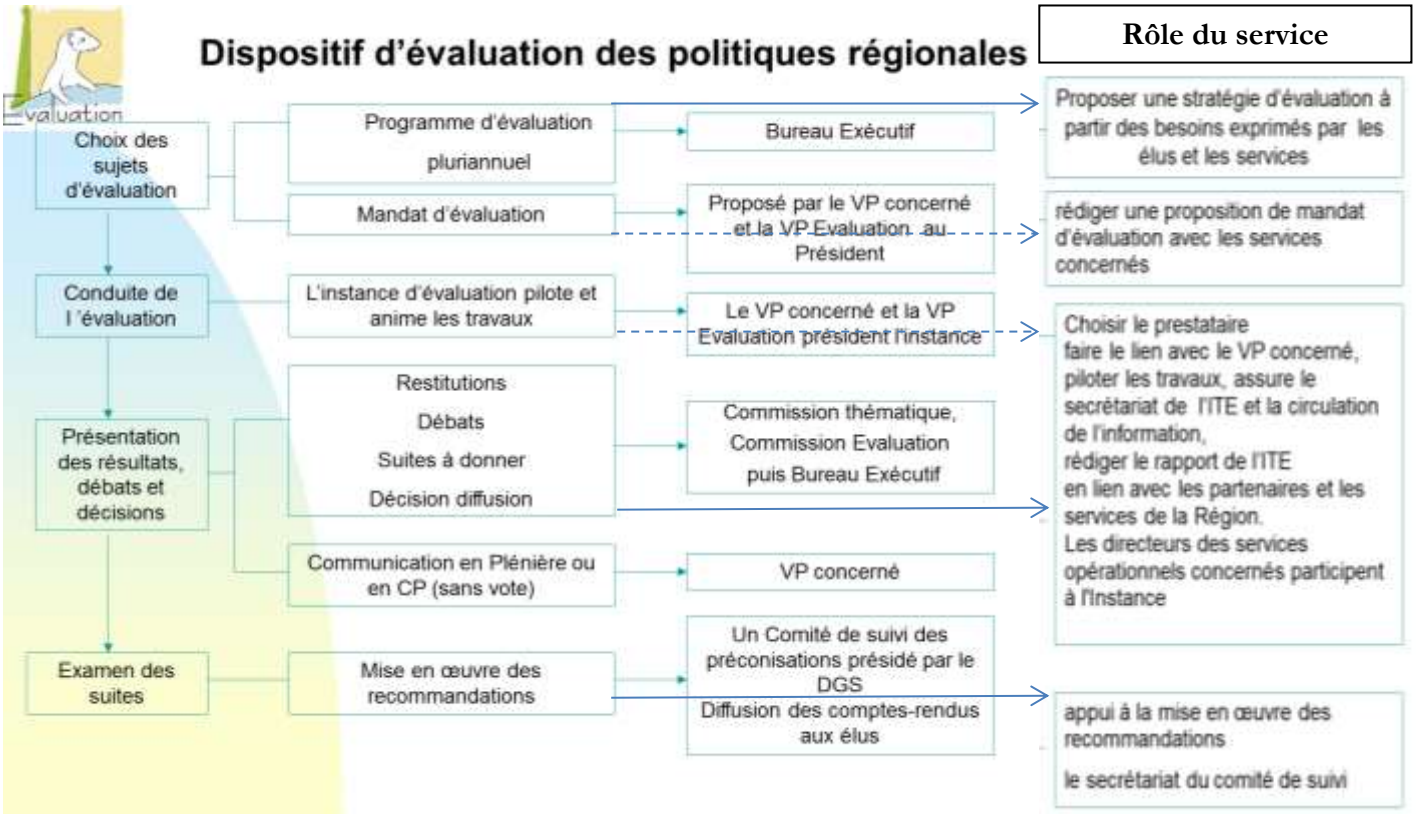
Les directeurs des services opérationnels concernés participent activement aux travaux de l'instance d'évaluation. De son côté, la D2DPE, en lien avec les partenaires et les services de la région, pilote les travaux, assure le secrétariat de l'instance d'évaluation, fait le lien avec le vice-président concerné, assure le secrétariat et la circulation de l'information de l'instance d'évaluation, rédige les lettres d'informations (le cas échéant) et prépare l'avis de l'instance.

5.2.2.3 Présentation des résultats de l'évaluation, débats et décisions

Le rapport du prestataire et l'avis de l'instance d'évaluation donnent lieu à une restitution, par le Vice-président intéressé, devant la ou les commissions thématiques concernées, devant la Commission « évaluation » puis devant le Bureau exécutif. Le Bureau exécutif décide des suites à donner, de la communication en assemblée plénière ou en commission permanente (sans vote) par l'entremise du Vice-président concerné et de l'étendue de la publication et de la diffusion des résultats.

5.2.2.4 Examen des suites et rôle du comité de suivi des préconisations

La D2DPE propose aux services d'organiser une réunion de débriefing après chaque évaluation, de rédiger une fiche de synthèse à l'issue du processus d'évaluation (qui met en avant les enseignements à tirer, les difficultés rencontrées...) et d'assurer, s'ils le souhaitent, un appui à la mise en œuvre des recommandations. Le comité de direction du conseil régional se réunit une fois par an en comité de suivi des préconisations. Le comité de suivi des préconisations, dont le secrétariat est assuré par la D2DPE, rend compte au bureau exécutif.



Le conseil régional a tiré plusieurs constats pouvant constituer autant d'axes de progrès/réflexions[161] :

- une approche la plupart du temps thématique (en tuyaux d'orgue), visant l'amélioration des dispositifs plutôt que leur remise en question,
- des champs non couverts ou partiellement couverts,
- implication inégale des élus,
- absence d'articulation avec le contrôle de gestion,
- prendre en compte la contrainte budgétaire en évitant les risques d'instrumentalisation et la seule focalisation sur les coûts d'intervention.

Enfin, le CESER Nord-Pas-de-Calais ne joue pas véritablement de rôle spécifique dans la démarche d'EPP du conseil régional Nord-Pas-de-Calais (hors CPER/Fonds européens dont les instances de suivi sont composées d'un représentant du CESER). Au-delà de cet aspect, notons aussi qu'aucune saisine du CESER Nord-Pas-de-Calais ne porte sur le dispositif d'évaluation des politiques publiques menée par le conseil régional ou sur les travaux qui en découlent. A noter également que le CESER Nord-Pas-de-Calais n'a été saisi, pour la première fois, sur le Débat d'orientations budgétaires (DOB) qu'en décembre 2014.

[161] Audition de Pascal DELAFOSSE, chef de service Evaluation des politiques régionales, conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1er juin 2015

6 L'EPP AU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE[162]

6.1 L'histoire instable de l'évaluation

L'exemple du conseil régional de Bourgogne illustre bien la difficulté régulièrement pointée dans les analyses concernant l'installation d'un dispositif d'EPP stable et pérenne.

De 1994 à 2000, le conseil régional disposait déjà d'une Mission évaluation[163] faisant ainsi de la Bourgogne une région pionnière en la matière.

Avec l'arrivée d'une nouvelle majorité en 2004, le conseil régional met en place une nouvelle « *Cellule Prospective, stratégie et évaluation* ». Pleinement transversale, elle « *travaille avec toutes les directions du conseil régional, sur tous les domaines de compétences ; sa souplesse de fonctionnement et sa réactivité (du fait qu'elle n'a pas d'activité de gestion) sont des atouts importants* ». Concernant son action : « *il y a en premier lieu l'évaluation du CPER (contrat de plan Etat-Région) qui constitue un « morceau de choix ». Ensuite nos collègues en charge de l'élaboration des différents « schémas régionaux », peuvent nous solliciter - et c'est d'ailleurs ce qu'ils font - pour leur apporter une assistance : cela peut aller de la rédaction d'un état des lieux du domaine concerné à la mise en place d'indicateurs, en passant par le suivi rédactionnel. On fait « partie du paysage » ! Mais tout ne repose pas sur la Cellule, ils peuvent faire appel à des cabinets extérieurs et solliciter notre avis uniquement sur le cahier des charges ou nous demander de participer à sa rédaction. Ainsi, pour le SRDE (Schéma régional de développement économique), nous avons réalisé l'état des lieux. Pour la plate-forme e-bourgogne, nous avons travaillé sur la partie évaluation du cahier des charges. Nous sommes à la disposition des différentes directions. Concernant l'évaluation de la formation, le PRDF (programme régional des formations) a prévu la mise en place d'un Observatoire des trajectoires. Pour moi il s'agit bien d'une évaluation des dispositifs existants : cette structure ne sera pas seulement un lieu de discussion, mais bien un Observatoire qui, à partir de constats, va permettre de réfléchir aux difficultés rencontrées, aux remédiations nécessaires, aux réponses à apporter... Nous sommes vraiment dans l'évaluation des systèmes de formation, dans l'analyse des dispositifs* »[164]. Cette Cellule sera à l'origine de l'édition du Recueil des indicateurs de développement durable pour la région Bourgogne. Elle périclitera en 2011.

L'ambition s'est également affirmée sur cette période via le lancement en 2007 de la démarche visant à la préparation d'une nouvelle SRADDT. Sa mise en place devait poser les bases d'une stratégie régionale d'évaluation des politiques publiques : « *à travers la SRADDT, et l'ébauche de « résultats attendus », s'esquisse une stratégie d'évaluation des politiques publiques en région. Dans sa version finale, la SRADDT comportera un dispositif d'évaluation régulier, permettant non seulement de mesurer les résultats et leurs impacts, mais aussi d'ouvrir largement le débat sur la pertinence des choix des politiques publiques* ». Malheureusement, comme le CESER l'a déjà souligné, « *après deux ans de travail, la démarche n'a pas aboutie et les orientations définies en 2009 sont restées lettre morte* »[165].

---

[162] On n'oubliera pas de souligner que l'évaluation est également présente ailleurs en Bourgogne : Conseil général 71 : Direction des finances et de l'évaluation des gestions ; Conseil général 21 : Mission Evaluation, Organisation et Pilotage (MEOP) ; Conseil général 58 : Cellule d'accompagnement et de pilotage – Le CG 58 a investi le champ de l'évaluation dès 2003 avec la création d'un poste de chargé de mission ; Conseil général 89 : Mission Conseil en gestion. A noter par exemple l'évaluation lancée en 2013 par le CG 58 sur sa politique des Espaces naturels sensibles (ENS) et qui a trouvé son aboutissement en juin 2014 : « *Politique des ENS – 20 ans de réalisation, le temps de l'évaluation* »

[163] Son responsable de l'époque est aujourd'hui responsable de l'évaluation au Conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

[164] Interview de Bernard VERSET, responsable de la Cellule en 2004 - http://www.c2r-bourgogne.org/57742923/0/fiche___pagelibre/

[165] Avis du CESER Bourgogne du 13 mars 2014 « le nouveau SRADDT : premières réflexions pour le Conseil régional »

Plus éloignée de l'EPP mais en prise directe avec la conduite innovante des politiques publiques, on peut enfin souligner la démarche expérimentale menée par le conseil régional de 2011 à 2013 concernant le projet « villages du futur »[166].

6.2 Aujourd'hui : un objectif de structuration de l'EPP retardé par la fusion Bourgogne-Franche-Comté

En 2013, il y a eu une volonté renouvelée de la Direction générale de renforcer l'EPP au sein de la région avec l'appui d'une personne ressource sur la méthodologie et pour aider la direction générale à l'établissement d'une véritable politique d'évaluation. Le conseil régional dispose ainsi d'un poste de chargé de mission des projets transversaux au rang desquels on trouve « l'évaluation ».

Ce travail a débouché sur un état des lieux de l'EPP menée au sein du conseil régional ainsi que sur la définition d'un certain nombre de scénarios visant à la mise en place d'une démarche structurée d'EPP. L'arrivée du projet de fusion en 2014 et sa construction effective en 2015 ont entraîné la mise en parenthèse de ce projet. Plusieurs constats ont été tirés par la région. Ainsi, « *la matière ne manque pas (données, financières, tableaux Excel de suivi…)* » et « *toutes les directions du conseil régional assurent un suivi quantitatif, physico-financier et qualitatif de leurs politiques* ». Le problème se situe plutôt sur l'absence de processus de mesure d'impact des politiques, processus qui est bien au cœur de l'EPP. Elle s'explique par l'absence aujourd'hui d'une « *politique structurée de développement de l'EPP au conseil régional de Bourgogne* »[167] telle qu'elle existe aujourd'hui, par exemple, au Conseil régional Rhône-Alpes ou Nord-Pas-de-Calais.

De plus, il a été constaté que, classiquement, certaines politiques sont plus évaluées que d'autres, particulièrement celles dont l'évaluation est obligatoire (fonds européens, CPRDF, schémas ou stratégies prévoyant un dispositif de suivi-évaluation spécifique parfois inter-partenarial, thématiques environnementales…). Cela a permis « *d'enclencher une mécanique, un cycle qui a permis de structurer des compétences spécifiques sur ces questions dans certaines directions. Mais ce n'est pas le cas partout. Néanmoins, il serait faux de dire que la Région ne fait pas d'EPP. Nous faisons de l'EPP, des choses existent mais la démarche globale n'est pas structurée. Ces démarches sont menées de façon hétérogènes* »[168].

Plusieurs difficultés ont également été identifiées. L'une d'elles est que les « *politiques menées par la région impliquent de multiples partenaires. On mène rarement une politique tout seul, de façon totalement indépendante des autres acteurs, qu'ils soient privés ou publics. Il faut le prendre en compte dans l'EPP ce qui complexifie les démarches en la matière. Prendre en compte ce qui est extérieur au conseil régional, c'est cela qui est complexe* »[169].

Une autre concerne la définition des objectifs : « *concernant les objectifs stratégiques, la région n'en manque pas et la vision stratégique est bien appréhendée en interne. Mais il faut aussi prendre en compte les objectifs opérationnels accompagnés des indicateurs afférents. Ils sont parfois insuffisants* »[170].

---

[166] Un des 4 projets interrégionaux du programme *La Transfo* porté et piloté par la 27ème région (les 3 autres conseils régionaux étant : Pays de la Loire, Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Ce programme visait à encourager, à l'échelle interrégionale, la création d'une nouvelle culture de l'innovation publique au sein des régions, par la formation-action, l'immersion créative et l'expérimentation. « *Après 20 mois de travail avec le conseil régional de Bourgogne sur l'aménagement des territoires ruraux, l'expérience a permis de produire une large réflexion sur l'avenir des villages bourguignons. Plus d'une vingtaine de méthodes ont été testées, 5 thématiques ont été explorées de manière participative, avec des experts du sujet et des représentants de la société civile. Des portraits d'une trentaine de villages bourguignons ont été brossés, des initiatives ont été repérées et cartographiées, lançant avec ces actions un véritable élan pour inventer collectivement la ruralité de demain et préparer des politiques publiques adaptées* » (Convention d'expérimentation « Programme « *La Transfo* : vers une culture de la transformation publique » - délibération du conseil régional de Bourgogne du 28 novembre 2013)

[167] Audition du conseil régional de Bourgogne – 9 avril 2015

[168] Audition du conseil régional de Bourgogne – 9 avril 2015

[169] Audition du conseil régional de Bourgogne – 9 avril 2015

[170] Audition du conseil régional de Bourgogne – 9 avril 2015

Un autre point concerne le contexte particulièrement mouvant dans lequel s'inscrit depuis quelques années la conduite des politiques publiques. « *Il faut de la réactivité. Et pour construire sur des bases solides cette réactivité, il faut, d'une part, partir de l'analyse des besoins en essayant même de prendre en compte les évolutions potentielles de ces besoins (« ne pas regarder trop dans le rétroviseur »). A partir de là, des choix stratégiques peuvent être opérés qui doivent permettre de saisir des opportunités lorsqu'elles se présentent. D'autre part, il faut de la souplesse. C'est indispensable. Il faut réfléchir en termes de « trajectoire ». Cette trajectoire peut ensuite être adaptée, modifié…* ». Enfin, « *il faut que les élus, également, développent leurs compétences techniques. L'EPP n'est pas une fin en soi. C'est un outil parmi d'autres dans la conduite des politiques publiques* »[171].

A noter également que le conseil régional dispose depuis de nombreuses années d'un poste de chargé de suivi et de l'évaluation des politiques contractuelles (particulièrement du CPER).

Enfin, du côté des élus, le conseil régional dispose d'une commission Finances et évaluation, démocratie participative et d'une vice-présidence en charge des Finances, plans et évaluations, personnel et questure, mobilité, démocratie participative ce qui est plutôt positif puisque le « *portage politique officiel de l'évaluation par un élu (par exemple auprès du vice-président en charge des finances) apparaît comme un facteur renforçant la visibilité de l'évaluation parmi les décideurs politiques* »[172].

Ci-après seront développés un certain nombre d'exemple de programmes/actions concernant le conseil régional et présentant le point commun de prévoir des modalités d'évaluation. Il ne s'agit pas ici de préjuger de la réalité évaluative des politiques du conseil régional de Bourgogne mais plutôt de montrer que cette notion est bien présente à l'origine d'un certain nombre de programmes/interventions mis en place.

6.3 Quelques exemples d'évaluations liées à un cadre législatif ou réglementaire qui s'impose à la collectivité

6.3.1 Les programmes européens

Les choses ont changé en la matière par rapport aux programmations précédentes. Eu égard à sa nouvelle compétence d'autorité de gestion, la région a conduit la préparation et l'écriture des programmes européens : FEDER/FSE et FEADER. Les nouvelles obligations européennes initient une philosophie de cadre de performance, héritée de la démarche de contrôle de gestion anglo-saxonne[173]. Les livrables qui sont attendus par la commission européenne pour la période 2014-2020 sont :

- le rapport annuel d'exécution, centré sur l'exécution financière et les valeurs cumulatives des indicateurs de réalisation,
- les revues de performance, basées sur l'atteinte des valeurs cible 2018 et 2023 des indicateurs de réalisation et financiers du cadre de performance pour chaque axe.

Enfin, la région est tenue de présenter un plan d'évaluation avec une évaluation par axe dans l'année qui suit l'approbation du programme. Toutes les évaluations devront être rendues publiques. Selon la réglementation européenne, chacun des programmes a dû faire l'objet d'une évaluation ex-ante et d'une évaluation environnementale et stratégique.

[171] Audition du conseil régional de Bourgogne – 9 avril 2015
[172] Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais – Le Petit Furet de l'évaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais – 2ème édition
[173] Selon les règles de la commission européenne, un suivi global du programme et un cadre de performance ont été mis en place. Ces outils permettent de répondre aux obligations nouvelles du rapport annuel d'exécution (RAE) et de suivi de la performance en 2019 et 2023. Ainsi, si 85 % de la valeur cible n'est pas atteinte en 2019, les programmes ne pourront pas bénéficier de montants supplémentaires provenant de la réserve de performance (5 % à 7 % du budget des fonds). De même, si 65 % de la valeur cible n'est pas atteinte, il pourra aussi s'en suivre une suspension ou une correction financière du programme.

Ainsi, en 2015, la région Bourgogne devrait s'engager dans plusieurs actions en matière d'évaluation[174] :

- concernant *le pilotage du programme* : organisation et fonctionnement des différents comités, fonctionnement de l'autorité de gestion, mise en place d'un dispositif de suivi des objectifs de la Stratégie UE2020, déploiement d'outils informatiques pour le pilotage du programme, en complémentarité avec les outils développés au niveau national (interfaces, modules complémentaires, etc.),
- concernant *la qualité des projets cofinancés* : mise en place d'une méthodologie pour la sélection, le suivi et l'évaluation des projets, assistance pour une meilleure mobilisation des programmes d'actions communautaires, assistance pour le lancement et le suivi d'appels à projets, mesures de lutte anti-fraude et anti-corruption (externalisation de la vérification de la régularité des marchés publics…),
- concernant *la qualité de l'évaluation du programme* : élaboration des rapports d'évaluation de la totalité du programme ou sur des sujets spécifiques liés au FEDER, tableau de bord de suivi du cadre de performance, recours à des prestations pour des études spécifiques, publication et diffusion des rapports.

6.3.2 Le Contrat de projet régional de développement des formations professionnelles (CPRDF)

Le CPRDF est un contrat prévu par la loi du 24 novembre 2009. Celle loi prévoit dès l'origine une évaluation du contrat. Le CPRDF Bourgogne prévoit de « *mettre en place un pilotage, un suivi et une évaluation* » de sa mise en œuvre. « *L'efficience des dispositifs mis en œuvre sera appréhendée par des indicateurs de suivi et une évaluation attentive* ». Le Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle de Bourgogne (CCREFP), instance de consultation et de concertation des politiques régionales en matière d'orientation et de formation tout au long de la vie est chargé d'assurer cette évaluation et ce suivi[175]. « *Les observations recueillies dans le cadre de l'évaluation seront précieuses pour éclairer les décideurs et les guider dans leurs analyses* ». A cette fin, le CPRDF déploie toute une série d'indicateurs d'évaluation tout au long des fiche-actions.

Afin d'atteindre des résultats significatifs et de permettre aux acteurs de la formation professionnelle de mesurer la progression des efforts et des effets, il a été choisi de mettre en place plusieurs niveaux d'évaluation qui facilitent une adaptation de l'action en continu. Associées à son pilotage, ces mesures devraient permettre de mieux orienter les politiques respectives des partenaires associés et de leurs actions.

L'évaluation du CPRDF est proposée à quatre niveaux différenciés et complémentaires.

1 - Une analyse de 15 indicateurs-clés : l'analyse de 15 indicateurs-clés donnera, chaque année, à voir les évolutions significatives en matière d'emploi, de formation et d'insertion. Elle permettra de partager de premiers éléments d'analyse et de se poser quelques « bonnes » questions avant d'approfondir les réponses plus finement, auprès des acteurs concernés.

2 - Un suivi des réalisations par fiche-action : chacune des fiches-actions présente un ou des indicateurs d'évaluation à observer. Ces indicateurs seront, ainsi, compilés afin d'en faciliter un suivi précis, une analyse éclairée et une présentation en comité plénier annuel du CCREFP. Afin de donner à voir un paysage rapide et global du déploiement des actions, il est proposé d'en construire une image « ramassée » à travers un tableau.

[174] Budget primitif 2015 du conseil régional de Bourgogne – 154 300 € sont inscrits pour 2015 en CPF pour le sous-secteur 0402 « Assistance, communication, animation Fonds européens »

[175] Le CCREFP est chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle (art. D.6123-18 du Code du travail), et représente à ce titre le lieu privilégié pour élaborer un diagnostic partagé des potentiels des territoires et de leurs besoins en matière de ressources humaines, à partir duquel articuler la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Il est consulté sur des mesures mises en œuvre dans le champ emploi-formation et contribue, par ses propositions et avis, à faire évoluer les dispositifs ou à faire émerger de nouveaux projets – Fiche 4.1 du CPRDF Bourgogne

Plutôt qu'un long rapport, ce tableau permet une lecture et une compréhension visuelle du déploiement pour chacune des actions. Il se doit, bien sûr, d'être complété par l'analyse par fiche-action[176].

3 - Un tableau de bord pour une analyse plus qualitative : il est proposé de renseigner un tableau, présentant huit items qu'il s'agit d'apprécier de façon annuelle. Certes, ce jugement ne peut être apporté qu'après la diffusion d'éléments d'analyse qui permet d'objectiver les appréciations. Au-delà d'un premier jugement, il s'agit de s'interroger de façon concertée sur ce que le CPRDF tente de mettre en place et de déployer pour faire avancer de manière significative la région Bourgogne en matière de formation professionnelle. Les échanges et les débats autour des appréciations viseront à construire une culture plus commune des effets des actions conduites, à éclairer les ajustements continus indispensables à la conduite des projets, à s'intéresser au déroulement des actions, à leur histoire, et non plus seulement à leurs résultats, à initier une évaluation *(ex ante et ex post)* concomitante « chemin faisant »[177].

4 - Deux explorations viendront, au cours du déploiement du CPRDF, évaluer de façon plus approfondie deux domaines, thèmes ou questions, encore à identifier : il est proposé de lancer un premier « chantier », 18 mois après le lancement du CPRDF. Cette opération sera renouvelée 18 mois avant la date prévue pour sa clôture. Sans a priori, les objets ou sujets explorés viseront des dispositifs, démarches, publics ou acteurs qui posent plus particulièrement difficulté ou pour lesquelles les solutions retenues ne donnent pas d'effets significatifs. Il reviendra au comité plénier du CCREFP d'identifier ces deux chantiers, au regard des analyses et observations recueillies.

Le CPRDF évoque également des actions relatives à l'actualisation du « *schéma pluriannuel d'évaluation des dispositifs de formation professionnelle initiale* »[178].

Par délibération du 27 novembre 2014, le conseil régional a lancé une « mission d'appui » à l'évaluation du CPRDF[179]. Elle précise que « *les 24 fiches actions qui déclinent de manière opérationnelle les trois orientations de ce CPRDF font l'objet d'une évaluation, en cours, menée par chacun des acteurs concernés. En complément de ce travail d'évaluation des fiches action, il semble opportun de mener un travail d'évaluation plus global afin de mesurer l'impact du contrat sur l'évolution des pratiques en région, en lien avec les autres partenaires. A la lumière de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, le renforcement des partenariats en région apparaît, en effet, comme un élément central pour l'élaboration du prochain Contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP). Pour mener à bien cette évaluation, l'Etat et la région conviennent de confier une mission d'appui à un prestataire qui devra rendre ses travaux pour le 30 juin 2015 au plus tard. Cette mission doit être menée en lien avec le secrétariat du CCREFP et les membres de la commission évaluation du CPRDF. Elle s'appuie également sur les éléments d'évaluation des fiches actions du contrat en cours* ».

A la lecture du Budget primitif 2015, on peut noter également, concernant la politique de formation professionnelle et d'apprentissage, qu'il y a un programme spécifique dévolu aux « *Etudes, analyses et évaluations* »[180]. Ce programme « *concourt à apporter à la direction une réelle plus-value de la part de prestataires extérieurs afin de mettre en œuvre les politiques en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Les commandes passées peuvent être des études prospectives, évaluatives, d'ingénierie de la*

[176] L'action se déroule de façon satisfaisante - Le déploiement de l'action présente des signes d'alerte et les acteurs concernés doivent rester très vigilants - L'action rencontre des difficultés de déploiement non anticipées : une décision d'adaptation s'impose.

[177] Quatre appréciations sont proposées pour porter un jugement sur ces items : Tout va bien, « nous réussissons » : **4 -** Des progrès significatifs restent à faire : **3 -** Le contexte n'a pas permis d'avancer de manière significative et il y a nécessité de progresser : **2 -** Aucun nouvel effet n'est visible : **1.**

[178] Évolution du dispositif régional d'apprentissage (Orientation 3 - Fiche action 3-4)

[179] Conseil régional de Bourgogne - Délibération du 27 novembre 2014 « Mission d'appui à l'évaluation régionale du Contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle 2011-2015 »

[180] Budget primitif 2015 du conseil régional de Bourgogne - Fonction 1 – Formation professionnelle et apprentissage - Sous-fonction 10 Services communs - Sous-secteur 1001 Etudes, analyses, évaluations

formation, d'animation, de coordination ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage ». On peut aussi apprendre que le dispositif de « *Plateforme d'Accompagnement à la Qualification* » (PAQ) fera l'objet d'une évaluation en 2015 du fait de l'arrivée à échéance en décembre 2015 des conventions conclues avec les différents porteurs[181]. De même, un programme vise à favoriser le financement d'études ou d'audits menés en cohérence avec le CPRDF et la SRDEI. Il devra permettre « *une évaluation des différentes contractualisations pilotées par la DMECP* »[182].

6.3.3 Le Schéma régional climat, air, énergie (SRCAE)

Prévu par la loi du 12 juillet 2010, dite Loi Grenelle 2, portant engagement national pour l'environnement, ce document stratégique, définit, aux horizons 2020 et 2050, les grands objectifs à atteindre à l'échelle régionale en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et pour atteindre des normes de qualité de l'air et fixe les grandes orientations pour y parvenir. Il s'adresse à tous les acteurs de la région et est co-piloté dans son élaboration et sa mise en œuvre par les services de l'Etat et le conseil régional. Le schéma doit d'appuyer sur la détermination d'indicateurs de suivi et d'évaluation. Le SRCAE Bourgogne adopté en juin 2012 par le conseil régional « *donnera lieu à la mise en place d'un dispositif d'animation et de suivi, qui aidera à l'évaluation des politiques menées. Il sera révisé tous les cinq ans et adapté en fonction des résultats obtenus et des évolutions constatées* ». L'orientation n° 8 porte spécifiquement sur « *la mise en œuvre, le suivi des orientations et des indicateurs du SRCAE* ». Si l'évaluation ne figure pas dans son titre, elle est évoquée dans ses (courts) développements. De plus, l'orientation n° 50 « *Renforcer les moyens de l'accompagnement et du conseil sur toutes les thématiques en lien avec le climat, l'air et l'énergie* » énonce qu'afin « *d'optimiser les moyens alloués, les démarches d'évaluation des actions menées seront encouragées en vertu du principe d'amélioration continue* ».

Pour opérationnaliser le SRCAE et participer à la réalisation de ces orientations, le conseil régional a eu l'obligation d'élaborer son propre Plan climat énergie territorial (PCET) qui a été adopté en novembre 2013[183] pour la période 2013-2017. Ce PCET définit ainsi comment le conseil régional peut participer à atteindre les objectifs du SRCAE par le biais de ses propres politiques publiques et par la bonne gestion de son patrimoine (bâtiments administratifs, lycées…). L'une des actions prévues est de « *mettre en œuvre un dispositif de suivi-évaluation du Plan climat énergie* »[184]. Il prévoit également plusieurs actions dont la « *traduction opérationnelle* » doit se faire via la réalisation d'évaluations spécifiques. Notons également qu'il prévoit de « *présenter annuellement un bilan des actions du PCET dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel de développement durable de la Bourgogne* ». Le rapport 2014 de développement durable du conseil régional de Bourgogne indique uniquement à ce propos : « *l'année 2014 a vu l'engagement de plus la moitié des actions du PCET et d'une structuration du suivi de sa mise en œuvre* »[185].

Notons que le Conseil régional Franche-Comté a adopté son PECT « *Patrimoine et compétences* » lors de sa séance plénière du 29 juin 2015[186].

---

181 Budget primitif 2015 du conseil régional de Bourgogne - Fonction 1 – Formation professionnelle et apprentissage - Sous-fonction 10 Services communs - Sous-secteur 1101 Formation professionnelle continue: actions collectives – Ce dispositif est composée d'actions de formation et de prestations d'accompagnement : depuis 2012, l'ensemble du territoire est couvert par cette offre de formation, des réunions d'échange entre les porteurs sont organisées par la région afin de capitaliser et d'harmoniser les différentes pratiques et dresser un bilan de la mise en œuvre de ce service public en vue de son évaluation

182 Budget primitif 2015 du conseil régional de Bourgogne - Sous-secteur 1155 Diagnostics et études liés aux mutations économiques - Les opérations réalisées sont des études prospectives, des études d'impact, des diagnostics, audits et évaluations, des actions d'ingénierie

183 La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a généralisé cette démarche et rendu obligatoire l'approbation d'un Plan climat-énergie territorial (PCET) pour les collectivités de plus de 50 000 habitants

184 Volet "Transversal" – Orientation 5 – Renforcer la gouvernance autour des enjeux climat-énergie - PCET – conseil régional de Bourgogne - 25 novembre 2013

185 On peut noter le rôle joué par ALTERRE Bourgogne en la matière, avec l'aide financière du conseil régional notamment, avec, inscrit au rang de ses missions, « *l'observation de l'environnement et l'appui à l'évaluation des politiques publiques* » au travers de deux leviers

186 Voir également l'avis du CESER Franche-Comté sur le PECT « Patrimoine et compétences » - 22 juin 2015

6.4 Quelques exemples d'évaluations liées à un engagement moral de l'institution régionale

6.4.1 Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

La région a souhaité s'engager en 2013 dans le renouvellement de sa politique territoriale pour la période 2015-2020. Elle prend appui sur le SRADDT adopté en novembre 2014. Pour atteindre les objectifs du SRADDT, la région a mis progressivement en place différents dispositifs à partir de 2015 : contrats de territoire articulés avec les programmes Leader, soutien aux « espaces à enjeux », soutien aux équipements des agglomérations, soutien et outillage de l'ingénierie territoriale, actions pour agir sur la démographie médicale, soutien à l'habitat…

Sur l'évaluation, le SRADDT fait état des éléments suivants : « *le dispositif de suivi évaluation du SRADDT prend appui sur une série d'indicateurs permettant de qualifier les objectifs à atteindre par la stratégie régionale et de suivre l'évolution de la situation régionale. Ainsi, la stratégie du SRADDT est déclinée en une trentaine d'indicateurs stratégiques. Certains de ces indicateurs concernent l'évolution du territoire régional, au regard des différents objectifs de la Charte. D'autres se réfèrent à l'évolution de la gouvernance, et aux modalités d'articulation entre le SRADDT et les démarches engagées à d'autres échelles. Le volet « habitat » du SRADDT fait l'objet d'un dispositif de suivi spécifique. Il se décline en indicateurs de suivi du territoire régional, et en indicateurs de suivi des politiques. Les indicateurs de suivi sont présentés en annexe de la Charte. Le suivi de la mise en œuvre du SRADDT est également assuré par deux dispositifs complémentaires :*

- *La mise en place d'un groupe de prospective en lien avec l'Université, qui assurera une fonction de veille et d'observation, et mettra en évidence les signaux faibles et les enjeux à prendre en compte dans la stratégie régionale ;*
- *Une Conférence permanente des territoires et des Assises régulières comme autant de rendez-vous* ».

Dans son avis du 26 juin 2014, le CESER déplorait « *l'aspect particulièrement succinct des éléments présents, alors même que le processus d'évaluation aurait pu faire partie des éléments qui pouvaient concourir à « réinventer » la gouvernance régionale telle que souhaitée par ailleurs dans ce SRADDT ». Le CESER a une nouvelle fois l'impression que le suivi et l'évaluation seront encore le parent pauvre de la démarche* ».

6.4.2 La Stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI) – Bourgogne Eco 2020

« L'objectif est clairement de stimuler la compétitivité des entreprises et des territoires, de structurer le tissu économique autour d'infrastructures et de projets collectifs et collaboratifs pour une meilleure attractivité de notre région au service de l'emploi. Pour atteindre ces objectifs, une gouvernance économique régionale sera mise en place pour assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation de cette politique, anticiper les mutations en cours et procéder aux éventuelles réorientations nécessaires » - François PATRIAT (Editorial de la SRDEI).

Il n'existe pas au sein de la SRDEI, adopté en juin 2013, une formalisation (même minime) d'un axe « évaluation ». Il est cependant fait état du fait que *« pour garantir l'efficacité de ces contractualisations et assurer la gouvernance de l'ensemble du dispositif, la région et ses partenaires doivent se doter de quatre nouveaux outils :*

- *la mise en place d'un tableau de bord de l'économie régionale, alimenté en continu par l'ensemble des acteurs qui permettra de structurer la fonction d'observation économique régionale,*
- *la définition et la mise en œuvre d'une démarche qualité auprès du réseau des développeurs économiques reposant sur un référentiel commun,*
- *le déploiement d'une plate-forme numérique d'aide et de services aux entreprises, évolution de l'outil « 'entreprends en Bourgogne »,*
- ***un dispositif d'évaluation de l'action économique régionale permettant d'assurer un pilotage des politiques publiques de développement économique et de leurs éventuelles réorientations*** ».

La SRDEI se compose du document « SRDEI » et d'une partie annexe comprenant :

- la synthèse de l'état des lieux de l'économie régionale réalisée par le réseau des producteurs d'information économique en région,
- le bilan du Schéma régional de développement économique 2005-2010.

A plusieurs reprises, la stratégie évoque également l'existence d'une évaluation des aides économiques (« *évaluation des aides économiques* » p 4 et « *évaluation des politiques économiques 2009-2012* » p 53). Or le CESER n'a pas eu connaissance de ce document pourtant référencé comme document annexe de la SRDEI. En lien avec la SRDEI, on notera également la présentation en juin 2014 d'une évaluation du Plan d'action régional à l'export (PAREX) [187] servant de base pour lancer le nouveau PAREX 2015-2017. Le CESER avait noté entre les deux « *des évolutions apportées, notamment, au niveau des dispositifs d'évaluation, pour prendre en compte les enseignements tirés du bilan* »[188].
Le PAREX 2015-2017 fait état de « *trois points forts de la politique régionale de l'export : l'excellence du partenariat, l'approche dans son ensemble du projet économique de l'entreprise et* ***l'évaluation systématique des actions menées sur cette thématique*** ».

Terminons enfin par le pilotage de la SRDEI. « *Afin d'assurer le pilotage des schémas régionaux, la coordination et la cohérence de l'ensemble de l'offre de services disponible, en faveur des territoires et des entreprises, la région Bourgogne met en œuvre en 2014, la gouvernance de l'action économique en Bourgogne* », qui se compose notamment « *de la Conférence économique régionale (CER), pilotée par le président du CRB, réunissant les partenaires stratégiques (dont le CESER), dont l'objet est d'identifier les enjeux du développement économique en Bourgogne, d'anticiper les évolutions de la stratégie régionale et* ***d'évaluer l'impact des actions engagées***. ***La CER initie, engage et évalue l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre dans le cadre du développement économique*** »[189].

6.4.3 Programme énergie climat Bourgogne (PECB)[190]

Comme dans la précédente programmation, c'est dans le cadre du Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 que le conseil régional de Bourgogne et l'ADEME s'engagent sur une politique conjointe fixant les lignes du PECB ainsi que les enveloppes budgétaires. Elle se matérialise par une « *convention particulière d'application du CPER 2015-2020 - PECB 2015-2020* » annexée au CPER pour une durée de 6 ans. Les engagements financiers sur la période sont de 51,46 M€ avec 24,68 M€ pour l'ADEME et 27,78 M€ pour le conseil régional.

Sur le « suivi-évaluation » : « *les partenaires se tiendront informés réciproquement et périodiquement de l'état d'avancement des engagements, des paiements, des désengagements et des remboursements effectués dans le cadre de la présente convention. Un bilan financier sera effectué à la fin de chaque année établissant un arrêté des comptes d'engagement. Les crédits non engagés constatés dans le bilan des décisions d'attribution des aides, visé à l'Article 5.2. ci-dessus, seront réintégrés respectivement dans le budget de la région et de l'ADEME. Un bilan d'exécution de la convention sera effectué à mi-parcours en 2017, afin de procéder, si nécessaire, à un éventuel redéploiement des actions et des crédits pour les années 2018 à 2020. Un bilan de clôture financier et qualitatif de la réalisation finale du programme sera effectué par le comité de gestion au plus tard dans un délai de 6 mois au terme de la période 2015-2020. A cet effet, l'ADEME s'engage à mettre en place un suivi des actions retenues dans le cadre de la présente convention, de manière à en faciliter l'évaluation. A cette fin, la région transmettra à l'ADEME les informations nécessaires relatives à chacune des opérations. L'ADEME et la région établiront les synthèses et évaluations à partir de l'ensemble des données collectées. Les informations relatives aux engagements et à l'évaluation des dossiers financés par l'ADEME seront transmises périodiquement par l'agence à l'Etat pour alimenter les bases de données informatiques en vigueur* ».

---

[187] « PAREX 2011-2014 : une visibilité affirmée à l'international », conseil régional de Bourgogne, juin 2014

[188] En effet, le Bilan du PAREX 2011-2014 « *Une visibilité affirmée à l'internationale* » soulignait le point suivant : la « *méthode d'évaluation montre cependant ses limites, compte tenu du nombre croissant d'entreprises ciblées, notamment primo-exportatrices. De ce fait, il sera impératif, dans le PAREX 2, d'externaliser cette évaluation et de se baser sur un panel représentatif, comme le fait Ubifrance* »

[189] Conseil régional de Bourgogne - Rapport d'activité des services pour l'année 2014 – 29 et 30 juin 2015

[190] Ce programme s'inscrit toujours dans le cadre du CPER (depuis 2007). Il faisait l'objet de convention annuelle d'application. C'est à compter du 1er janvier 2008 et d'un commun accord entre les partenaires qu'il a été décidé que le Programme régional environnement, maîtrise de l'énergie, déchets, appelé PREMED soit renommé Programme énergie climat Bourgogne (délibération du conseil régional de Bourgogne du 21 janvier 2008). Le nouveau cadre « 2015-2020 » a été adopté le 16 mars 2015

En matière d'instruction des dossiers : « *évaluation réalisée par l'outil de l'ADEME ou par un outil commun aux partenaires compatible avec celui de l'ADEME* ».

6.5 Quelques exemples d'évaluations volontaires

6.5.1 Mission d'évaluation - Coopération décentralisée entre le conseil régional de Bourgogne et la province du Cap occidental (Afrique du Sud)

Une évaluation de la coopération décentralisée entre la région bourgogne et la province du Cap a été réalisée entre juillet et octobre 2013 sur les thématiques de formation professionnelle viti-vini-culturelle, l'éducation populaire, la culture et le sport[191].

6.5.2 Programme de prévention « Nutrition santé »

Dans le prolongement de la politique de prévention « nutrition-santé » engagée dès 2008, le conseil régional a décidé de mettre en œuvre une action pluriannuelle en 2011 dirigée vers les publics cibles de la région (lycéens et apprentis) dans le cadre de la déclinaison régionale du PNNS 3 (Programme national nutrition santé 3). Cette action régionale pluriannuelle avait pour but le déploiement d'un programme d'intervention visant à promouvoir chez les lycéens et apprentis une alimentation équilibrée et à lutter contre l'obésité et la sédentarité par des actions de prévention et d'éducation pour la santé en direction des lycéens et apprentis. L'action était conduite par l'Instance régionale de promotion et d'éducation pour la santé (Ireps) de Bourgogne dans le cadre d'une prestation sous maîtrise d'ouvrage région pour la mise en œuvre d'un programme sur trois années scolaires (2011-2012 ; 2012-2012 ; 2013-2014) assortie d'une évaluation. Ainsi, la 3ème année du programme a donné lieu à la réalisation d'un « *bilan rigoureux, fin et complet* »[192]. Cette évaluation a été réalisée et publiée par l'Observatoire régional de la santé (ORS) Bourgogne en septembre 2014. Sur cette base, « *le conseil régional n'a pas souhaité reconduire ce programme, considérant que les objectifs n'étaient pas suffisamment atteints et que le nombre d'élèves concernés était insuffisant* »[193].

6.5.3 Les politiques territoriales

Par délibération du 16 mars 2015, le conseil régional a engagé une démarche relative au suivi-évaluation de sa politique territoriale.
En premier lieu, il s'agissait d'affecter des moyens en vue de la désignation d'un prestataire extérieur dont la mission sera d'assister la direction de l'aménagement du territoire et de l'habitat en vue de finaliser un dispositif opérationnel de suivi-évaluation de cette politique[194] :

- finalisation du graphe des objectifs,
- identification d'un jeu d'indicateurs,
- définition de procédures de renseignement des indicateurs,
- animation de séminaires de travail interne,
- préparation des étapes d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale.

[191] Délibération du 23 novembre 2009 et du 10 mai 2010 du conseil régional de Bourgogne pour le lancement du marché. L'étude avait été confiée à un prestataire extérieur : le Centre international d'études pour le développement local pour un montant de 20 000 €
[192] Délibération du conseil régional de Bourgogne du 21 octobre 2013
[193] ORS Bourgogne – Evaluation du programme « nutrition santé » dans les lycées en Bourgogne
[194] Qui concerne divers points : contrats de territoire articulés avec les programmes Leader, soutien aux « espaces à enjeux », soutien aux équipements des agglomérations, soutien et outillage de l'ingénierie territoriale, actions pour agir sur la démographie médicale, soutien à l'habitat – délibération du 16 mars 2015 du conseil régional de Bourgogne

6.5.4 Politiques des vergers conservatoires et « bocages et paysages »

Le conseil régional a souhaité engager en 2015 une prestation de service visant à assurer un appui technique pour le « *suivi et l'évaluation de la réalisation* » des projets de vergers conservatoires et du plan « bocages et paysages »[195].

6.6 Le conseil régional demandeur d'EPP aux bénéficiaires de ses soutiens

C'est le cas pour certaines conventions/contrats signées entre la région et des collectivités infrarégionales, entre la région et des établissements publics ou semi-publics ou certaines associations. Certaines évaluations incombent alors directement aux partenaires du conseil régional signataire du contrat ou de la convention. C'est par exemple le cas :

- des ligues sportives signataires de contrats d'objectifs pluriannuels qui *« procèdent régulièrement à l'évaluation des actions aidées »*[196] ;
- des centres référencés pour la mise en œuvre des « classes environnement » auxquels le conseil régional demande de « *transmettre en fin d'année scolaire un bilan d'activités qualitatif et quantitatif incluant la synthèse de l'évaluation du dispositif* »[197] ;
- des organismes de formation des acteurs du tourisme qui doivent présentés « *une information qualitative décrivant, notamment, la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet* »[198] ;
- d'APROVALBOIS qui est chargé d'évalué le Contrat interprofessionnel de progrès (CIP) de la filière forêt-bois[199] dont elle assure le portage.

6.7 Evaluation entre Bourgogne et Franche-Comté

6.7.1 L'EPP au conseil régional Franche-Comté

6.7.1.1 Une évaluation structurée

Le conseil régional dispose d'une « *Mission pilotage, évaluation et coopération internationale* » rattachée à la DGS. Un poste porte sur l'évaluation.

Depuis 2012, le conseil régional dispose d'une politique inscrite au budget « *Gouvernance régionale* » dont l'un des programmes porte sur « *l'évaluation des politiques publiques régionales* »[200]. Pour 2015, 270 000 € ont été inscrits en AE/CP pour ces évaluations[201]. Le Rapport d'activité 2013 fait état, concernant le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, des points suivants : « *en matière de pilotage, le tableau de bord a été consolidé avec une réflexion sur de nouveaux indicateurs qui s'avèrent plus pertinents pour apprécier l'atteinte des objectifs et une gestion maîtrisée. L'année 2013 a vu 4 évaluations se terminer avec synthèse et préconisations, sur les relations Région/territoires infrarégionaux, la sécurisation des parcours professionnels, la politique de recrutement, la gratuité des manuels scolaires. 3 nouvelles évaluations ont été lancées sur l'Agenda 21 dans les lycées, les clauses sociales dans les marchés publics, la coopération et la solidarité internationale* ». En 2014, quatre évaluations ont vu leurs conclusions rendues s'agissant des clauses sociales dans les marchés publics, de la coopération et la solidarité internationale, du réseau régional des points visio-services ainsi que des « savoirs socle ».

---

[195] Délibérations du conseil régional du 23 mars 2015 « Appui technique pour le suivi et l'évaluation de la réalisation des projets de vergers conservatoires » et « Appui technique pour le suivi et l'évaluation de la réalisation du plan Bocage et paysages »

[196] Fonction 3 Culture et sports - Sous-fonction 32 Sports - Sous-secteur 3211 Aide aux ligues - 11.1 : Contrats d'objectifs pluriannuels

[197] Délibération du conseil régional de Bourgogne du 20 janvier 2015 « Soutien financier pour la mise en œuvre du dispositif « classes environnement en Bourgogne »

[198] Délibération du 20 janvier 2015 « Programme régional de formation des acteurs du tourisme 2015 »

[199] Délibération du 20 janvier 2015 « Programme d'animation 2015 de la filière forêt-bois en Bourgogne »

[200] Le CESER Franche-Comté a exprimé, dans son avis sur la gouvernance régionale du 12 décembre 2011, « *toute sa satisfaction* » quant à la mise en place de cette démarche. Le CESER Franche-Comté ne rend cependant aucun avis spécifique sur les travaux d'évaluation menés par le conseil régional.

[201] Délibération du conseil régional Franche-Comté des 18 et 19 décembre 2014

Deux nouvelles évaluations ont été lancées sur la politique du livre et l'accompagnement de la création-reprise des TPE[202].

6.7.1.2 Le rôle de la démarche Agenda 21[203]

L'Agenda 21 1ère génération portait sur la période 2009-2011[204]. Pour y donner suite, la région Franche-Comté a mis en place une évaluation participative de cette démarche sous la forme d'un Comité évaluatif composé de 5 conseillers régionaux, 5 membres du CESER, 5 experts et 15 citoyens volontaires. Il avait pour objectif de produire une évaluation indépendante pour enrichir la réflexion du conseil régional. Le Comité évaluatif s'est réuni à 5 reprises de début 2010 à mi 2011, afin de produire un premier rapport d'évaluation[205] qui a permis de poser les bases de l'Agenda 21 2ème génération adopté en octobre 2012. Figure au rang des grandes orientations de l'Agenda 21 2ème génération la « *réorientation des politiques régionales* » notamment par la pérennisation d'un *« dispositif d'évaluation régulière des politiques de la Région ayant pour objectifs de :*

- *développer une culture de l'évaluation au sein des services du conseil régional ;*
- *conduire une réflexion partagée autour des finalités à l'aune desquelles seront jugés les résultats de l'action régionale ;*
- *créer les conditions d'une amélioration continue des politiques régionales ;*
- *s'assurer de la prise en compte du développement durable dans les politiques régionales »*[206].

Une conseillère régionale déléguée a en charge la responsabilité de l'Agenda 21. Une chargée de mission Agenda 21, de la Direction de l'aménagement du territoire et de l'efficacité énergétique, est chargée de son suivi transversal et de sa mise en œuvre avec notamment la formalisation de l'avancement de la démarche et le pilotage de son évaluation régulière[207]. Pour 2015, 90 000 € ont été inscrits en AE/CP pour l'Agenda 21[208].

Complémentairement à l'évaluation, notons le développement récent d'une politique de contrôle de gestion. Ainsi, « *les missions de contrôle de gestion interne ont essentiellement porté en 2013 sur le calcul des coûts d'administration des politiques publiques régionales et sur le renforcement du contrôle interne comptable. En matière de contrôle de gestion externe, deux axes ont fait l'objet d'une attention particulière en 2013 : le contrôle de gestion des régies personnalisées régionales (ARDEA, FRAC, Pôle Energie) et le contrôle des participations en capital* »[209]. En 2014, une « *nouvelle étape a été franchie pour le contrôle de gestion avec la création d'une cellule dédiée au sein de la direction du budget et des finances. En plus des dispositifs en place, de nouvelles missions ont été engagées pour optimiser la gestion du patrimoine immobilier, les conditions financières des marchés passés et le contrôle des organismes subventionnés* »[210].

---

[202] Rapport d'activité 2014 du conseil régional Franche-Comté

[203] Déclinaison concrète de l'Agenda 21 issu de la conférence de Rio en 1992, un Agenda 21 local est un cadre de travail volontaire dont peut se doter une collectivité locale et visant à mettre en œuvre les concepts du développement durable. Un tel projet doit être imaginé et mis en œuvre avec la plus large participation de la population et des acteurs de la société civile (associations, entreprises, administrations)

[204] L'agenda 21 - 2009-2011 de la région Franche-Comté a été récompensé par les Rubans du développement durable et a été reconnu « Agenda 21 local France » par le ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement

[205] Ce rapport préconisait notamment : une vision plus globale : contextualiser, mettre en perspective les actions, identifier leur plus-values, ainsi que l'articulation avec les autres actions de la région ; une vision prospective au niveau du diagnostic et de la trajectoire à suivre (ruptures, changement de trajectoire) ; des changements dans l'existant (les pratiques, les actions, les procédures et les politiques de la Région) ; la mise en cohérence des politiques et la révision des actions de la Région pour les orienter vers le développement durable ; une vision de l'Agenda 21 comme un processus d'amélioration et non comme un programme d'actions supplémentaire – Agenda 21 2ème génération – conseil régional de Franche-Comté

[206] Agenda 21 2ème génération - Orientation n° 4 – conseil régional de Franche-Comté

[207] Autres missions : elle opère un point régulier sur l'évolution de la démarche pour identifier les principaux acquis, ainsi que les éventuels points de blocage ; elle coordonne les principaux chantiers inter-directions liés à l'Agenda 21 (transversalité, indicateurs, etc.) et assure la promotion des actions phares

[208] Délibération du conseil régional Franche-Comté des 18 et 19 décembre 2014 - Précisons que le conseil régional de Bourgogne n'a pas engagé de démarche « Agenda 21 ».

[209] Rapport d'activité 2013 du conseil régional Franche-Comté

[210] Rapport d'activité 2014 du conseil régional Franche-Comté

6.7.2 Un travail commun Bourgogne-Franche-Comté

Comme vu précédemment, les deux conseils régionaux ont des pratiques d'EPP différentes. De ce fait, le CESER s'était interrogé sur la place accordée à la politique d'évaluation dans les travaux en cours sur la fusion des 2 régions. Le conseil régional de Bourgogne a apporté les éléments de réponse suivants : « *des échanges existent. Un travail est en cours dans le cadre du processus de fusion avec la Franche-Comté pour intégrer cette question de l'EPP au sein du COPIL « fonctionnement de l'institution »*[211]. *Dans le travail mené avec la Franche-Comté sur le bilan des procédures, des politiques publiques, des modalités de gouvernance… on voit bien que les méthodologies de conduite des politiques publiques ne sont pas les mêmes. Les stratégies sont différentes. Au-delà même des politiques elles-mêmes qui sont différentes, les périmètres sont également différents, les portefeuilles des élus sont différents… On l'a vu dans le cadre de l'inventaire des politiques respectives de la Bourgogne et de la Franche-Comté, parfois ça ne s'imbrique pas. C'est tout le travail qui dépendra de la prochaine assemblée régionale avec au cœur, l'enjeu de l'EPP. En effet, dans un sens, la fusion joue en faveur de l'EPP. En effet, les prochains élus de Bourgogne-Franche-Comté voudront savoir quelles politiques fonctionnent le mieux. C'est là qu'on voit qu'on ne peut pas sortir l'EPP de la question de la gouvernance. Il faut intégrer ensemble EPP et gouvernance* ».

[211] Le travail de préfiguration de la fusion des deux conseils régionaux se base sur ***5 comités de pilotage et plusieurs groupes de travail***. Les deux DGS ont débuté leurs travaux depuis janvier 2015. Gilles DA COSTA conduit le COPIL sur la **convergence des politiques publiques** : état des lieux et convergence des dispositifs jugés prioritaires. Nicolas HESSE anime quatre COPIL sur la convergence des ressources : préparation du **budget** 2016, **dialogue social et communication interne**, **territorialisation** et **fonctionnement de l'institution** au 1er janvier 2016. Au sein des COPIL, chaque DGS travaille avec les directeurs et directeurs généraux adjoints des deux régions

CONCLUSION

Rhône-Alpes, Aquitaine, PACA, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Limousin, Nord-Pas-de-Calais… Des développements de longue haleine pour certains, chaotiques pour d'autres constitués d'étapes et de soubresauts multiples mais avec un point commun : autant de conseils régionaux qui ont pris conscience de l'importance du développement d'un dispositif intégré et pérenne d'évaluation de leurs politiques publiques.

Il s'agit désormais d'inscrire dans cette même logique l'ensemble des politiques publiques menées demain en Bourgogne-Franche-Comté, à l'échelle d'une grande région, lieu pertinent de coordination et de mise en cohérence des actions publiques.

Pour le CESER, le développement d'un dispositif spécifique d'EPP devra constituer un élément majeur constitutif d'une gouvernance éclairée du futur conseil régional Bourgogne-Franche-Comté au travers de l'affirmation parallèle du dialogue social territorial.

BIBLIOGRAPHIE (NON EXHAUSTIVE)

Textes officiels nationaux

Union européenne

- Règlement (CEE) n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants
- Directive 2001/42/CE, du Parlement et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Lois

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 fixant les modalités d'élaboration du CPRDF
Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques
Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine
Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Décrets, règlements, circulaires

Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques
Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques
Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement

Circulaire du 1er Ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public
Circulaire commune Commissariat général du Plan/DATAR/Délégation interministérielle à la Ville du 9 décembre 1993 relative à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles
Circulaire du 1er Ministre du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques
Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles
Circulaire du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement

Avis du CESE

Avis « *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?* », Conseil économique, social et environnemental, novembre 2011
Avis « *Promouvoir une culture de l'EPP* - Conseil économique, social et environnemental – 8 septembre 2015

Textes officiels locaux

En Bourgogne et Franche-Comté

Délibération n° 2012-3-A001Z-08 du Conseil régional de Bourgogne du 27 juin 2012 « *Expérimentation des canaux de Bourgogne* »

Délibération n° 2013-3-4101-150 du 21 octobre 2013 du Conseil régional de Bourgogne « *Programme de prévention « Nutrition santé » en région Bourgogne, 3ème année – 2013-2014* »
Délibération n° 2014-6-1001-25 du Conseil régional de Bourgogne du 27 novembre 2014 « *Mission d'appui à l'évaluation régionale du CPRDF 2011-2015* »
Délibération n° 2015-1-7141-279 du Conseil régional de Bourgogne du 20 janvier 2015 « *Soutien financier pour la mise en œuvre du dispositif « classes environnement en Bourgogne » - années scolaire 2014-2015* »
Délibération n° 2015-1-1149-171 du Conseil régional de Bourgogne du 20 janvier 2015 « *Programme régional de formation des acteurs du tourisme 2015* »
Délibération n° 2015-1-9303-324 du Conseil régional de Bourgogne du 20 janvier 2015 « *APROVALBOIS – Programme d'animation 2015 de la filière forêt-bois en Bourgogne* »
Délibération n° 2015-3-7546-257 du Conseil régional de Bourgogne du 23 mars 2015 « *Programme Energie-Climat Bourgogne (PECB)* »
Délibération n° 2015-3-7642-258 du Conseil régional de Bourgogne du 23 mars 2015 « *Appui technique pour le suivi et l'évaluation de la réalisation des projets de vergers conservatoires* »
Délibération n° 2015-3-7642-259 du Conseil régional de Bourgogne du 23 mars 2015 « *Appui technique pour le suivi et l'évaluation de la réalisation du plan Bocage et paysages* »
Délibération n° 2015-3-9100-282 du Conseil régional de Bourgogne du 23 mars 2015 « *Convention de partenariat entre la Région Bourgogne et la Chambre de métiers et de l'artisanat de région Bourgogne* »
Délibération n° 2015-3-9100-235 du Conseil régional de Bourgogne du 23 mars 2015 « *Convention de partenariat entre la Région Bourgogne et la Chambre de commerce et d'industrie de Bourgogne* »
Délibération n° 2015-3-7141-246 du Conseil régional de Bourgogne du 23 mars 2015 « *ALTERRE Bourgogne – Convention d'application 2015* »
Délibération n° 2015-3-5015-175 du Conseil régional de Bourgogne du 23 mars 2015 « *Définition d'un dispositif de suivi-évaluation de la politique territoriale* »

- Budget primitif 2015 du Conseil régional de Bourgogne
- Rapport annuel de développement durable de la Région Bourgogne – 17 octobre 2014
- Rapport d'activité des services de la Région Bourgogne 2013 et 2014

- « *Le Dialogue social territorial : un enjeu pour les bourguignons ?* » - CESER Bourgogne, 11 mars 2011
- « *Quelles conditions pour la réussite du projet de fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté ?* » - CESER Bourgogne, octobre 2014
- « *Le CPER 2015-2020* » - CESER Bourgogne, 10 mars 2015

- Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la Région Bourgogne (2ème cahier) – Exercices 2008 et suivants – Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, 22 mai 2015

- Délibération n° 15AP.5 du Conseil régional Franche-Comté du 18 décembre 2014 « *Gouvernance régionale* »
- Délibération n° 12AP.58 du Conseil régional Franche-Comté du 26 octobre 2012 « Agenda 21 2ème génération »
- Rapport d'activité des services de la Région Franche-Comté 2013 et 2014
- « *Avis sur la gouvernance régionale* », CESER Franche-Comté, 12 décembre 2011
- « *Les conditions de réussite d'un projet de fusion entre les régions Bourgogne et Franche-Comté* » – CESER Franche-Comté, septembre 2014

Dans d'autres régions

Délibération n° 05.12.600 du Conseil régional Rhône-Alpes du 21 juillet 2005 sur une démarche généralisée d'EPP régionales
Délibération n° 12.12.111 du Conseil régional Rhône-Alpes des 9 et 10 février 2012 relative à la dynamique d'évaluation des politiques régionales
Délibération n° 12.12.112 du Conseil régional Rhône-Alpes des 9 et 10 février 2012 portant sur la Commission de suivi et d'évaluation des fonds régionaux accordés aux entreprises
Rapport annuel 2013 du CSDEP – Conseil régional Rhône-Alpes – Séance plénière des 19 et 20 juin 2014

« *Avis du CESR sur les évaluations menées de juillet 2005 à juin 2007 en application de la nouvelle démarche généralisée d'évaluation* », CESER Rhône-Alpes, juillet 2007

« *Avis sur l'état d'avancement de la démarche régionale généralisée d'évaluation et l'évaluation du volet économique des contrats de développement Rhône-Alpes* », CESER Rhône-Alpes, septembre 2008
« *Avis relatif à la dynamique généralisée d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes* » – CESER Rhône-Alpes, 6 février 2012
« *Avis sur les travaux d'évaluation menés par la Région en 2012, CESER Rhône-Alpes* », 14 mai 2013
« *Avis sur les travaux d'évaluation menés par la Région en 2013, CESER Rhône-Alpes* », 10 juin 2014

- Rapport annuel de situation et d'orientation en matière de développement durable 2013 du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais
- « *Le Petit Furet de l'Evaluation – Guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais* » – Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 2ème édition
- « *Suivi des avis et évaluation des travaux du CESER Nord-Pas-de-Calais* », CESER Nord-Pas-de-Calais, janvier 2011

Délibération du Conseil régional Limousin du 26 octobre 2001 instituant l'information des élus sur les travaux d'évaluation conduits par la Région
Délibération n° SP15-03-0014 du Conseil régional Limousin du 20 mars 2015 « *Se donner les moyens de l'ambition régionale : développer les outils permettant la mise en œuvre et l'actualisation du projet régional – Activité de la Région en matière d'EPP* »
Délibération n° DCR-2007-4036 du Conseil régional Auvergne du 17 décembre 2007 « *Charte de l'évaluation des politiques publiques* »
Délibération n° 2014.297.SP du Conseil régional Aquitaine du 3 mars 2014 « *Evaluation des politiques régionales - Création de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques régionales (CEPP)* »

Rapports et études

- « *Evaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur* » - L'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au Premier ministre, Patrick VIVERET, La Documentation Française, 1989
- « *Guide de cadrage méthodologique de l'EPP partenariales* », Inspections générales des Finances, de l'Administration, des Affaires sociales, décembre 2012
- « *Les scènes multiples de l'évaluation - Les problèmes récurrents de son Institutionnalisation* **»,** Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES – mai 2013 – SciencePo. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)
- « *L'évaluation des politiques publiques : états de l'art et controverses* », ENA-CERA - 2013
- « *Evaluation des politiques publiques* », Conférence du 14 février 2014 à Nevers, Dossier de presse
- « *Les Contrats de projets Etat-Régions (CPER)* » – Enquête de la Cour des comptes demandée par la commission des Finances du Sénat – juillet 2014
- « *Le recours par l'État aux conseils extérieurs* » - Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, novembre 2014 et rendu public le 12 mars 2015
- « *Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial ?* » - *Enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales* - septembre 2002, Bernard BRUHNES Consultant (en partenariat avec l'Association des administrateurs territoriaux de France)
- Baromètre 2014 de l'EPP en France – SFE – 2015
- « *Changer la conception des politiques publiques : quelle place pour l'évaluation ?* », Colloque annuel sur l'évaluation du 13 janvier 2015, Université de Lyon, Sciences Po Lyon, Université Lumière Lyon 2, SFE
- « *Quelle action publique pour demain ? 5 objectifs, 5 leviers* », France Stratégie, avril 2015
- « *Evaluer, Evoluer – Evoluer, Evaluer* », Actes du colloque des 18 et 19 juin 2015 à Montpellier, XIIème Journées françaises de l'évaluation et 1er salon de pilotage de l'action publique, SFE

Livres

- « *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance* » - Pierre ROSANVALLON – Edition Seuil, 2006
- « *Manuel de l'EPP* » – D. VOLLET et F. HADJAB – Editions Quae – septembre 2008
- « *Les nouvelles frontières de l'évaluation, 1989-2009 : vingt ans d'évaluation des politiques publiques en France, et demain ?* », François MOUTERDE et François et Sylvie TROSA, L'Harmattan, 2010
- « *Etat moderne, Etat efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français* » - Marc FERRACCI & Etienne WASMER, éditions Odile Jacob, Paris, 2011
- « *Analyse et pilotage des politiques publiques* », Peter KNOEPFEL, Corinne LARRUE, Frédéric VARONE, Jean-François SAVARD, Presses de l'université du Québec – édition 2015

Sites internet

www.evaluationvigie.fr - La Vigie de l'évaluation

http://www.sfe-asso.fr/ - Société française de l'évaluation (SFE) avec notamment :

- « *Charte de l'évaluation des politiques et des programmes publics* » - SFE, 21 juin 2006
- « *Evaluer une action publique - Petit guide à l'usage des élus et autres décideurs pour évaluer une action publique* » - SFE

http://www.strategie.gouv.fr/action-publique - France Stratégie

http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap - Site du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

Le lecteur pourra également se référer, concernant les éléments bibliographiques spécifiques à l'évaluation des politiques publiques au sens large, au document réalisé par le Centre de documentation de l'ENA « *Evaluation des politiques publiques - Bibliographie - Juillet 2014* »

Ils y ont travaillé...

MEMBRES DE LA COMMISSION « FINANCES, POLITIQUES CONTRACTUELLES, COOPÉRATION INTERRÉGIONALE, RELATIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES »

Président : Jean PERRIN (UNPI)

Vice-présidente : Claude DARCIAUX (personnalité qualifiée)

Secrétaire : Frédérique BEAULIEU (CGPME)

Membres : Gérard ALCAZAR (MEDEF), François BERTHELON (MEDEF), Emmanuelle BONNEAU-DEVAUX (MEDEF), Dominique GALLET (CGT), Bernard LAMBERT (CFDT), Sylvie MASSU (CCI), Michel MORINEAU (CRAJEP), Colette SAUTIÈRE (CTRC).

CABINET

Nicolas HUGUET, chargé d'études, Marie-Claude LÉONARD-HAURY, assistante

Un lien entre vous et nous...

http://www.ceser-bourgogne.fr

Le Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne représente la société civile dans sa diversité.
Des femmes et des hommes échangent leurs idées, confrontent leurs points de vue,
pour formuler des propositions d'actions sur les grands projets bourguignons.

Retrouvez l'ensemble des avis et publications du CESER ainsi que toutes les dates des séances plénières sur son site internet.
Elles sont publiques, vous pouvez y assister..

CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

Conseil économique, social et environnemental régional
17 boulevard de la Trémouille - CS 23502 - 21035 Dijon - Tél. : 03 80 44 34 32 - Mél : ceser@cr-bourgogne.fr
www.ceser-bourgogne.fr - www.cesdefrance.fr

Crédit photo couverture : © Fotolia.com