

La contribution du CESER des Pays de la Loire à l'évaluation des politiques publiques

- **Session 15 mars 2017**
- **Présentée par Mme Michelle BUREAU, au nom du Bureau**



1. Introduction

Dans le cadre de la réforme territoriale, à travers l'article 32 de la loi NOTRe, les CESER se sont vus confier une mission de contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales. Si par cette loi, le législateur reconnaît l'existence de dispositions évaluatives dans les CESER, cela nous incite à poursuivre nos efforts afin de mieux maîtriser ces pratiques pour pouvoir y contribuer efficacement.

1.1. Un enjeu démocratique

L'enjeu démocratique de l'évaluation des politiques publiques est majeur dans un contexte de défiance de la représentation politique classique. Il s'agit pour la société civile organisée de participer à la mise en débat public des objectifs des politiques publiques, de leurs modalités de mise en œuvre et du suivi de leurs effets. De manière générale l'évaluation des politiques publiques consiste à délibérer sur ce qui fait sens dans la mise en œuvre des politiques publiques et sur l'utilisation des fonds publics.

L'association des CESER à la démarche d'évaluation de l'action publique locale, permet d'apporter la vision de l'ensemble des représentants de la société civile organisée dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales.

1.2. Une déclinaison multiple

L'évaluation est une notion complexe et les modalités de contribution sont nombreuses : production d'avis, participation aux comités de pilotage, organisation d'événements, communication autour des résultats, participation à la construction des indicateurs, etc.

La contribution du CESER se traduit concrètement dans ses avis, ses études et ses contributions, et par sa participation aux dispositifs institutionnels d'évaluation dans le cadre du CPER et des Fonds européens.

Ainsi le CESER Pays de la Loire a déjà produits des travaux d'évaluation des politiques publiques à la demande de la Région - évaluation du Pack 15/30, analyse des programmes d'actions éducatives - ou dans le cadre de ses propres études.

Ces divers travaux ainsi que le suivi des programmes européens, du CPER, et les analyses budgétaires montrent l'intérêt d'une évaluation par les représentants de la société civile organisée, en complément des experts.

1.3. L'objectif de cette note

Cette note a pour but de proposer concrètement au Conseil régional des Pays de la Loire une méthode de contribution du CESER aux évaluations des politiques publiques. Elle énumère les possibilités de contribution du CESER à l'évaluation. Elle est ainsi un document-ressource et non un texte directif.

Elle est destinée à préparer un échange avec le Conseil régional pour valider à la fois l'intérêt de recourir à cette contribution et affiner, enrichir et valider la démarche autour des questions suivantes :

- A quel moment le CESER doit-il contribuer à une évaluation des politiques publiques ?
 - En amont, pour apporter une contribution à la définition des objectifs et donc dans le cadre de l'évaluation de la cohérence de(s) politiques(s) et une analyse des moyens de mise en œuvre pour évaluer la pertinence.
 - En aval, pour évaluer l'efficacité et l'efficience de(s) politiques(s) par l'analyse des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux moyens déployés
- Comment ? En étant opérateur, en produisant des indicateurs, en participant aux instances régionales mises en place ou en proposant des évaluations

2. Comprendre l'évaluation : pour une définition partagée

L'évaluation est une notion acceptant de multiples définitions. Du rapport « Deleau » de 1985 jusqu'au Décret du 22 janvier 1990 en passant par l'analyse de Patrick Viveret en 1989, plusieurs conceptions peuvent être retenues. Les CESER de France se sont accordés sur une définition partagée de l'évaluation qui peut être celle proposée par la Société Française de l'Evaluation (SFE).

2.1. Une acception commune de l'évaluation

La SFE propose une définition à la fois consensuelle et assez large nous laissant ainsi beaucoup de latitude pour nous investir dans ce champ de l'évaluation. Pour la SFE, l'évaluation « *vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts* ».

2.2. Les finalités et objectifs de l'évaluation

Selon l'article XV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Cet impératif démocratique peut être satisfait au moyen de l'évaluation, dont les deux finalités principales sont de rendre compte des activités des administrations aux citoyens et améliorer l'action publique.

L'évaluation est en effet une pratique éthique qui a vocation à développer le caractère démocratique de la société française. D'abord, elle permet de mettre en pratique l'article XV

de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Ensuite, elle donne les moyens à l'action publique de s'améliorer pour mieux servir l'intérêt général.

L'évaluation permet ainsi de préciser la valeur des politiques publiques, de piloter l'action publique, d'associer la société civile organisée représentée par les CESER et plus largement d'associer les citoyens à l'action publique.

2.3. L'évaluation est à distinguer des pratiques d'audit et de contrôle

L'évaluation n'est pas un contrôle, elle n'est pas un audit : audit et contrôle visent à vérifier que des règles ou des normes ont été correctement appliquées. L'évaluation va chercher à connaître les effets, les conséquences que l'action publique a eues. Audit et contrôle cherchent à répondre à la question : a-t-on fait les choses dans les règles ? Tandis que l'évaluation se pose la question de la valeur de la politique : quels sont ses effets, ses conséquences ?

2.4. La contribution à l'évaluation

Les CESER ont pour mission de « *contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* ». Les termes de la loi laissent ouverte la question de la portée et des limites de cette compétence, mais aussi celle de s'accorder sur leur rôle en matière d'évaluation.

L'expression « contribuer à des évaluations » induit une double limite :

- Le terme « contribuer » reflète l'idée que le pouvoir, notamment de décider des politiques à évaluer, mais également de piloter l'évaluation, demeure une prérogative du Conseil régional. Les CESER peuvent, toutefois, lui soumettre des propositions de politiques à évaluer et être, ainsi, initiateurs de processus évaluatifs.
- Le terme « à des » implique que les CESER ne sont pas obligatoirement associés à la totalité des évaluations. Il implique également que toutes les politiques publiques ne seront pas nécessairement évaluées.

Au-delà de ces limites importantes, la compétence évaluative du CESER ne paraît souffrir, a priori, aucune autre restriction.

3. Les principes de l'évaluation

Les instances évaluatives s'accordent sur le fait que tout processus évaluatif doit inciter à respecter les principes suivants : indépendance, impartialité, association des parties prenantes, pluralisme méthodologique et disciplinaire, rigueur, transparence. Le respect de ces principes garantit davantage de crédibilité, minimise la part de subjectivité du processus, et améliore en définitive la qualité de l'évaluation.

3.1. L'indépendance

L'évaluation doit être indépendante du pouvoir politique afin d'éviter tout conflit d'intérêt. Assurer cette indépendance passe notamment par une déconnexion du calendrier évaluatif et du calendrier électoral afin de prévenir toute tentation des élus de précipiter ou de tronquer une évaluation à des fins électorales.

Le CESER étant indépendant du pouvoir politique, il contribue à l'indépendance du processus évaluatif.

3.2. L'impartialité

Une évaluation impartiale est un processus qui associe toute personne ou institution concernée par la politique publique évaluée. L'impartialité réside dans le fait que les parties prenantes déclarent leurs conflits d'intérêts. La confrontation des points de vue permet d'aboutir à un diagnostic partagé qui est le produit d'un dialogue accordant le même poids à chaque partie prenante.

Le CESER peut contribuer à l'impartialité des processus évaluatifs en apportant son savoir-faire dans le domaine de la construction de diagnostics et d'indicateurs d'évaluation partagés.

3.3. L'association des parties prenantes

Ce principe, éminemment démocratique, est doublement utile. D'abord parce que cela permet de recueillir la plus grande diversité possible d'expériences vécues. Ensuite, parce que la participation de l'ensemble des parties prenantes favorise l'appropriation des conclusions de l'évaluation. Cette participation des acteurs favorise l'acceptabilité des réformes que l'évaluation propose, car le constat porté et les améliorations proposées par l'évaluation sont issus d'un travail partagé.

Le CESER contribue à assurer l'association des parties prenantes. En effet, l'associer à une évaluation, c'est y associer une grande partie de la société civile.

3.4. Le pluralisme

Il faut un pluralisme, à la fois méthodologique (une utilisation tant des méthodes quantitatives que qualitatives) et disciplinaire (ne pas se tourner, par exemple, uniquement vers les économistes) afin d'avoir une vision complète, non parcellaire, des problèmes abordés.

De par sa composition et ses méthodes de travail (auditions, ...), le CESER apporte une pluralité de regards et d'expériences issus des domaines tant économique que social et environnemental. Cette approche qualitative peut améliorer le pluralisme méthodologique des évaluations, souvent trop quantitatives.

3.5. La rigueur

Les acteurs qui participent à une évaluation doivent être formés à l'évaluation et faire preuve de rigueur méthodologique.

Le CESER devra veiller à former ses membres et à faire preuve de rigueur méthodologique dans le cadre de leur contribution : construction d'indicateurs, choix de critères, etc.

3.6. La transparence

Les résultats des évaluations méritent d'être publiés.

Le CESER pourra contribuer à leur diffusion, notamment auprès des organisations représentées en son sein.

4. Les phases de l'évaluation

L'évaluation se décompose en différentes étapes qui demandent la mobilisation de différents moyens.

4.1. La préparation d'une évaluation

Le mandat et la constitution du groupe de pilotage : la commission consultative d'évaluation mandate un animateur chargé de mener l'évaluation. Celui-ci constitue un groupe de pilotage : experts du dispositif (appui méthodologique), techniciens et cadres acteurs de la politique évaluée et, si possible, bénéficiaires de la dite politique. Le groupe de pilotage anime l'intégralité du processus d'évaluation.

Le CESER souhaite participer au groupe de pilotage avec des conseillers représentatifs de l'ensemble des collègues.

La rédaction et la validation du cahier des charges de l'évaluation : le groupe de pilotage réalise éventuellement une étude de faisabilité de l'évaluation, puis rédige le cahier des charges (projet d'évaluation) : questionnements précis, calendrier détaillé, description des rapports à fournir... La précision et la clarté du cahier des charges conditionneront fortement la qualité des travaux d'évaluation. La Commission consultative d'évaluation émet un avis sur le cahier des charges et le transmet aux commanditaires de l'évaluation que sont l'Etat et la Région.

Le CESER peut être force de proposition en matière de choix des politiques à évaluer et en matière d'indicateurs en veillant à ce que ces derniers soient en nombre restreints, mais couvrent les trois champs de l'économie, du social et de l'environnement.

Depuis l'origine, le Président du CESER siège au sein de la Commission consultative d'évaluation.

4.2. Le lancement et le suivi d'une évaluation

Mise en concurrence de l'expertise extérieure : une mise en concurrence, portant sur la qualité des offres, le meilleur ratio qualité-prix et les compétences des équipes candidates, est organisée. L'association des cabinets privés à des équipes universitaires peut être encouragée.

Attribution du marché : après audition des meilleurs candidats, le groupe de pilotage formule une proposition de choix motivée.

Le CESER n'a pas les moyens et la capacité d'assurer la phase purement technique de l'évaluation. Par contre, il participe aux instances de pilotage et de suivi des travaux de l'évaluation.

4.3. Le déroulement et la validation de l'évaluation

Première phase

L'évaluateur sélectionné effectue, à partir du cahier des charges, la collecte et l'analyse de l'information nécessaire à la rédaction de son rapport préliminaire. Il rencontre au moins une fois le groupe de pilotage, afin de présenter, dans un document d'étape, les premiers éléments de sa réflexion. Le groupe de pilotage, garant du bon déroulement de l'exercice, valide la méthodologie, le programme d'enquêtes et de missions. Il fournit à l'expert les contacts, l'accès aux Archives et la base documentaire dont il pourrait être demandeur.

Deuxième phase

Après avoir effectué ses missions de terrain, l'évaluateur rédige un rapport provisoire. L'évaluateur et le groupe de pilotage engagent un débat sur la base de ce rapport au cours d'une réunion spécifique. Le groupe de pilotage s'assure notamment du respect du cahier des charges par l'évaluateur. Lorsque le document est prêt, la Commission émet un avis sur la qualité scientifique de l'évaluation et des recommandations, mais peut aussi demander d'ultimes ajustements ou compléments.

Troisième phase

L'évaluateur établit la version définitive de son rapport en tenant compte des observations de la Commission consultative d'évaluation. Ce rapport doit être accompagné d'une synthèse (de l'ordre de 20 pages maximum) et/ou d'un résumé (4 pages maximum), destinés notamment aux décideurs : les enseignements majeurs de l'évaluation doivent y apparaître d'entrée de jeu, en termes simples.

Tout au long du processus, les représentants du CESER dans l'instance de pilotage et de suivi apportent leurs remarques et contribuent à la qualité de la démarche.

4.4. Communication, diffusion, restitution de l'évaluation

La Commission consultative d'évaluation, sur la base de propositions formulées par le groupe de pilotage, propose aux comités régionaux de suivi les modalités de diffusion : restitution aux acteurs opérationnels concernés par la politique évaluée et ou à toute partie prenante, sous forme de séminaire, réunion et/ou publication. Les rapports d'évaluation sont également transmis au niveau national (DIACT, Association des Régions de France, Instance nationale d'évaluation...) ainsi qu'à la Commission européenne.

Pour compléter ces démarches de valorisation, le CESER peut émettre un avis sur les conclusions de chaque évaluation.