



L'évaluation au service des politiques publiques régionales

Un outil d'aide en faveur de l'action publique

.....
Novembre 2023
.....



Rapport présenté par Mme Michelle BUREAU au nom de la Commission n°1 « Finances - Prospective »..

Adopté par 77 pour, 1 contre, 5 abstentions en session plénière le 17 octobre 2023.

Directeur de la publication

Jacques Bodreau

Co-directeur de la publication

Marc Bouchery

Coordination et réalisation

Sylvie Boutin – Maria de Oliveira

Mise en page couverture

Anima productions

Impression

Région des Pays de la Loire

Crédits photos

© Gettyimages

Sommaire

Préambule	5
1. L'évaluation des politiques publiques : constats et enjeux	10
1.1. Les constats.....	10
Les constats généraux.....	10
Les constats régionaux.....	13
1.2. L'évaluation, un enjeu fort dans un contexte économique, social et environnemental incertain	19
Un contexte qui favorise le besoin d'évaluation.....	19
Une nécessité démocratique : vers un débat public de qualité.....	20
2. L'évaluation, un outil au service des politiques publiques régionales	22
2.1. L'évaluation, un outil d'aide à la conception, à l'amélioration et à la cohérence des politiques publiques.....	22
2.2. L'évaluation, un outil d'aide au pilotage des politiques publiques et d'amélioration continue de l'action publique.....	27
Évaluer au fil de l'eau : pour une amélioration en continu.....	29
Un exercice d'amélioration continue de l'action publique.....	34
L'évaluation, outil de dialogue et de bonne gouvernance.....	36
2.3. Les évaluations obligatoires.....	38
Les schémas régionaux et le CPER.....	38
L'évaluation des fonds européens.....	43
Expérimentation de la commission Santé – Social.....	44
3. Place, rôle et contribution du CESER dans les démarches d'évaluation ...	48
3.1. Un positionnement assumé	48
Légitimité et plus-value du CESER dans l'exercice de la contribution au suivi et à l'évaluation.....	48
Quelle intégration possible du CESER dans une nouvelle politique régionale d'évaluation des politiques publiques ?.....	50
Intégrer l'évaluation dans les travaux du CESER.....	52
Quelle organisation du CESER pour les travaux d'évaluation ?.....	54
3.2. L'auto-évaluation des travaux du CESER	55
Renforcer l'impact de nos travaux sur les politiques publiques : l'expérimentation du suivi-évaluation menée par la commission Santé – Social..	55
La pertinence de nos travaux pour la démocratie régionale.....	57
Conclusion.....	59
Annexes 1 : les préconisations du CESER à destination de la Région.....	60
Annexe n°2 : les étapes de l'évaluation d'une politique publique	66
Bibliographie	67
Remerciements.....	70

En région Pays de la Loire comme partout ailleurs en France, les défis à relever sont nombreux : politiques, démocratiques, techniques, sociaux, environnementaux, les sujets sont complexes. L'effort collectif à fournir pour y faire face est important.

L'évaluation des politiques publiques, n'a pas toujours bonne réputation et pourtant, dans ce contexte de transitions et d'incertitudes, elle peut être très utile dans la conception et le pilotage des politiques publiques.

Les lois NOTRe puis 3DS ont donné la compétence aux CESER de contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques. C'est pourquoi, au-delà de ses travaux classiques et de sa contribution aux travaux d'évaluation des fonds européens, le CESER Pays de la Loire a souhaité approfondir ce sujet.

Le CESER a considéré en troisième partie de ce rapport, qu'aux regards des enjeux, il devait utiliser l'évaluation à des fins d'amélioration de ses propres pratiques. C'est dans cette perspective qu'il a conduit une expérimentation lors de ces travaux sur le Schéma des formations sanitaires et sociales

Ce rapport rend compte des réflexions partagées et des propositions auxquelles elles nous ont conduit. Cette approche se veut pragmatique et souhaite être utile à la collectivité, aux élus régionaux, et, plus largement aux ligériens.

Préambule

À la fin des années 1980, deux rapports commandés par le Commissariat général au plan et par le Premier ministre posent les premières définitions de l'évaluation des politiques publiques. Celle du rapport Deleau pour laquelle « évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres » et celle du rapport Viveret de 1989 qui considère « qu'évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur ».

Le décret du 22 janvier 1990 en a donné la première définition « officielle » :

« Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. »

Le CESER souhaite appréhender l'évaluation des politiques publiques en ne se limitant pas aux définitions académiques et officielles. De façon pragmatique, il retient certains aspects de l'évaluation qui lui apparaissent essentiels et qui sont de nature à rendre les concepts appropriables par tous. Le terme/concept d'évaluation des politiques publiques n'est en effet pas simple à appréhender et il peut apparaître technique mais aussi confus tant les attendus et les pratiques de cette discipline sont mouvantes et diverses. Ceci constitue certainement un frein à son développement.

Ainsi, il est proposé dans cette étude de décrire l'objet et la finalité de l'évaluation des politiques publiques à travers plusieurs éléments de définition singuliers et simples, qui n'ont pas de caractère exhaustif :

- **L'évaluation des politiques publiques doit être appréhendée comme un processus qui vise à apporter des éléments de compréhension quantitatifs et qualitatifs de la politique publique menée pour apprécier, du point de vue de l'intérêt général, ce qui fonctionne ou non et surtout d'en comprendre les raisons.**
- **L'évaluation des politiques publiques est un outil au service du décideur politique. Elle doit l'aider à améliorer, réorienter, suspendre, voire mettre un terme à une politique publique.**
- **L'évaluation des politiques publiques participe d'une plus grande transparence de l'action publique. Elle alimente la réflexion et le débat public et permet de rendre compte de l'efficacité de l'action publique.**

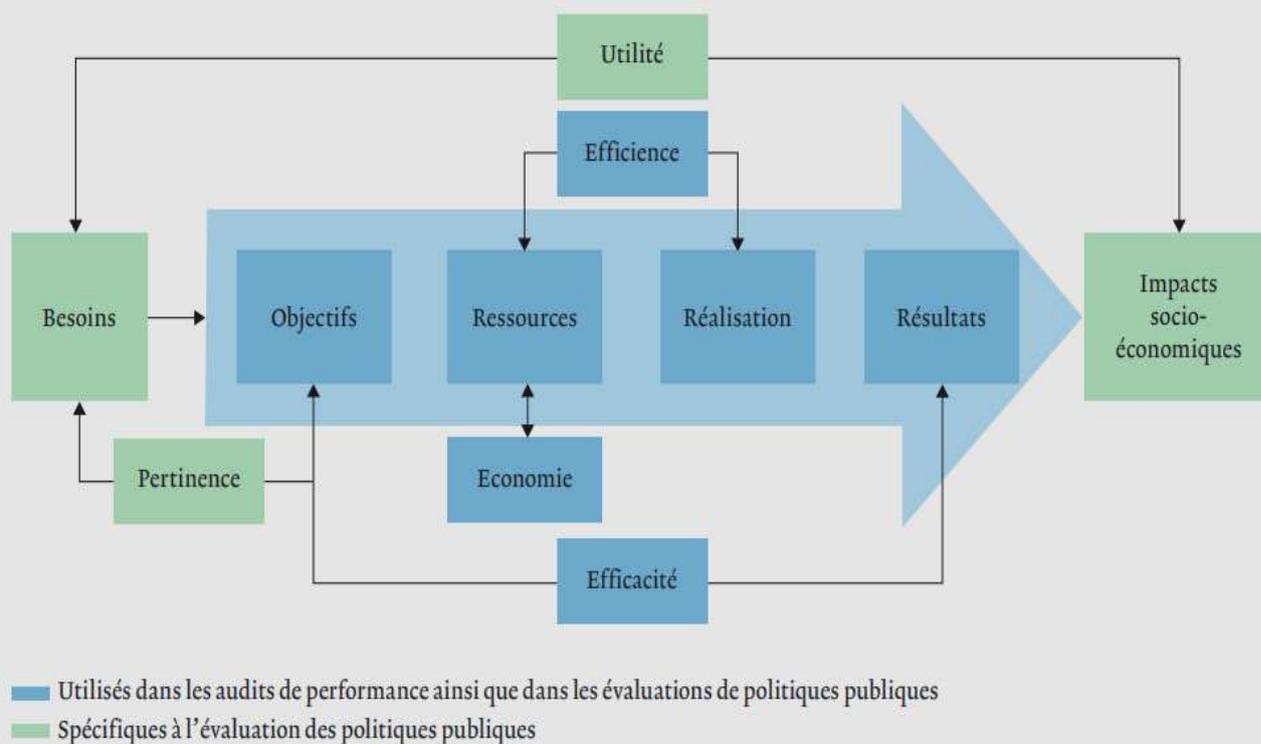
- **Réalisés en interne ou en externe, les travaux d'évaluation s'appuient sur une méthodologie rigoureuse et spécifique qui permet d'apprécier la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficacités et l'utilité de la politique publique au regard des besoins et des objectifs fixés.**

6 questions clés pour conduire une évaluation	Les critères d'évaluation
Les différents objectifs de l'action publique sont-ils cohérents entre eux et avec les autres interventions publiques ? Les moyens mis en place sont-ils adaptés aux objectifs ?	La cohérence
En quoi l'action publique mise en œuvre est-elle en adéquation avec les objectifs visés ou les problèmes à résoudre ?	La pertinence
Les résultats sont-ils à la hauteur des moyens engagés ? Et inversement, les moyens alloués s'avèrent-ils bien calibrés pour atteindre les objectifs ?	L'efficacité
Dans quelle mesure les résultats de l'action publique sont-ils conformes aux objectifs fixés ?	L'efficacités
Les effets directs ou différés, attendus ou inattendus de l'action publique répondent-ils aux besoins de la société ?	L'utilité sociale
Quels sont les effets de l'action publique ?	L'impact

L'évaluation fait partie d'un ensemble d'outils aidant au pilotage des politiques publiques et à l'amélioration continue de l'action publique.

Sa valeur ajoutée tient au fait qu'elle permet d'apprécier l'ensemble des maillons de la chaîne de l'action publique et de l'appréhender jusqu'aux impacts finaux d'une politique.

Tableau: **MODÈLE LOGIQUE D'IMPACT**



Source: INTOSAI GOV 9400 – Guidelines on the evaluation of public policies

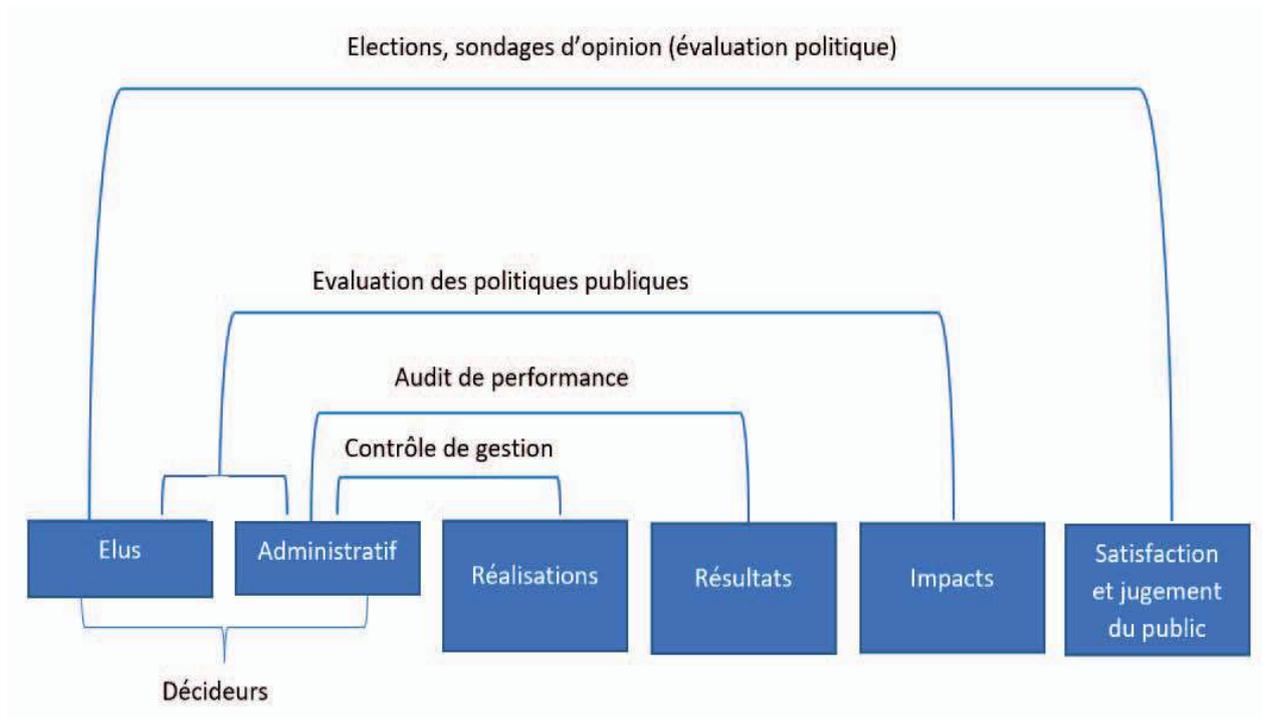
L'évaluation vise à savoir si **les actions choisies produisent bien les effets attendus.**

D'autres approches, différentes mais complémentaires, contribuent également au pilotage :

- **Le contrôle de gestion et l'audit financier** cherchent à savoir si **les normes légales et réglementaires sont respectées ;**
- **Le suivi** à travers les comptes-rendus d'activité cherche à vérifier si l'on fait bien **les actions prévues ;**
- **Les démarches qualité** cherchent à savoir si l'on peut améliorer **le fonctionnement interne de l'organisation et la satisfaction des bénéficiaires.**¹

L'évaluation des politiques publiques se distingue également du bilan politique qui met en relation directe les élus avec les citoyens à travers les rendez-vous électoraux et les différents outils de sondage d'opinion.

¹ SCOP Quadrant Conseil - <https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/outils/glossaire.pdf>



En pratique, une évaluation consiste à se poser les questions suivantes :

- Qu'avait-on prévu de faire ?
- Qu'a-t-on fait ?
- Fallait-il le faire ?
- A-t-on bien fait ?
- Comment faire mieux ?

Ces questions recourent **trois aspects de l'évaluation** :

- **Apporter des connaissances nouvelles ;**
- **Apprécier la pertinence de l'action publique ;**
- **Aider à la décision.**

Toute bonne évaluation a une dimension rétrospective en tirant les leçons de l'expérience, et prospective en formulant des recommandations utiles pour améliorer l'action.²

² Société Française de l'Évaluation – Évaluer une action publique, petit guide à l'attention des élus et autres décideurs

Cette étude présente en premier lieu les constats et les enjeux de l'évaluation avant de l'aborder essentiellement comme un outil de pilotage des politiques publiques, au-delà de l'approche théorique et des définitions académiques.

Des préconisations à destination de la Région jalonnent la deuxième partie. Elles proposent des éléments pragmatiques et concrets dont la collectivité et les élus peuvent s'emparer pour faire de l'évaluation au service de ses politiques publiques.

Enfin, la troisième et dernière partie aborde le positionnement du CESER relatif à sa mission de « contribuer à des évaluations » prévue par la loi 3DS.

La loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action locale a été adoptée en février 2022. Elle y réaffirme et complète les missions des CESER dans l'article L4134-1 du Code général des collectivités territoriales de la manière suivante :

« Le Conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du Conseil régional et du président du Conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour missions 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, de conduire des études de prospective territoriale régionale ainsi que **de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales.** »

1. L'évaluation des politiques publiques : constats et enjeux

1.1. Les constats

Les constats généraux

La pratique de l'évaluation en France

L'intérêt pour l'évaluation des politiques publiques en France remonte à la fin des années 1980. La loi sur la rénovation du service public (1990) qui mentionne « un devoir d'évaluation des politiques publiques » a jeté les bases d'une institutionnalisation de cette pratique au niveau national.

L'évaluation s'est ensuite développée de façon spécifique au niveau des administrations centrales, du Parlement et des collectivités territoriales.

Selon la Société Française de l'Évaluation (SFE), qui depuis 2012 publie un baromètre de l'évaluation fondé sur les travaux d'évaluation considérés comme tels par les commanditaires ou prestataires, 3 435 évaluations auraient été produites entre 2007 et 2021, soit en moyenne 229 par an. Celles-ci proviennent pour 46 % de l'Etat (ministères, administrations centrales, établissements publics, etc.) et pour 43 % des collectivités territoriales (dont 17 % proviennent des Régions, échelon local le plus actif en la matière).

Concernant les travaux relatifs à ces évaluations, 65 % sont réalisées en externe par un cabinet privé et 29 % le sont en interne.

Les évaluations réalisées démontrent une hétérogénéité dans leur typologie. En effet, si les approches in itinere (chemin faisant) et ex post (à l'issue) sont majoritairement plébiscitées avec respectivement 46 % et 43 % des évaluations identifiées, les évaluations ex ante (en amont) représentent 11 % des travaux évaluatifs.³

La pratique de l'évaluation dans les collectivités territoriales

Les pratiques évaluatives au sein des collectivités territoriales sont hétérogènes et une enquête réalisée par le CNFPT en 2018⁴ a mis en évidence qu'elles étaient également fragiles : des trajectoires non linéaires de la fonction évaluation au

³ SFE Observatoire Évaluation - <https://sites.google.com/view/sfe-observatoire-evaluation/tendances>

⁴ Etude sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale, CNFPT (2018) - https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/14098-pratiques_devaluation.asdo_validee.pdf

sein des collectivités, un positionnement instable dans les organigrammes et souvent noyé dans un ensemble plus vaste de pratiques managériales.

« Réunir dans un même service les différents outils de pilotage n'est sûrement pas la solution idéale et répond principalement à des questions d'organisation des ressources humaines. En revanche, le positionnement du service au niveau de la direction générale est gage de crédibilité et d'efficacité. »⁵

Au-delà de ces fragilités organisationnelles, l'évaluation des politiques publiques semble « difficile à penser ». L'enquête du CNFPT montre en effet la difficulté à cerner ce sujet souvent perçu comme conceptuel, tant au niveau des techniciens que des élus.

Autre constat, les travaux d'évaluation qui font appel à des approches techniques, réalisées en interne ou externalisées, sont souvent confondus avec le processus d'évaluation lui-même qui relève d'une démarche politique.

La forte technicité de l'évaluation, source de sa légitimité, peut paradoxalement constituer un frein à son développement dans la mesure où elle peut donner l'image d'une affaire d'experts. Lorsque pour une Région, l'essentiel des démarches évaluatives s'inscrit dans le cadre de la gestion des fonds européens, cette perception de technicité voire de technocratie est encore plus prégnante.

L'enquête du CNFPT a montré que les collectivités les plus avancées sont aussi celles qui ont une impulsion politique forte et/ou savent associer le politique. Or, les commandes d'évaluation par des élus sont rares et la plupart des élus peinent à trouver leur place dans les démarches évaluatives.

Un impact encore limité sur les politiques publiques

Si les évaluations de politiques publiques gagnent du terrain en France, encore faut-il mesurer leur utilité réelle.

Dans son étude annuelle de 2020⁶, le Conseil d'État relève que les évaluations de politiques publiques « ne constituent pas encore un véritable outil de débat et de décision ». Elles sont souvent méconnues et sous-utilisées par les décideurs et leur langage peut être difficile d'accès pour alimenter concrètement le débat public.

Une étude réalisée par France stratégie, publiée en 2022 afin d'apprécier l'utilisation des travaux évaluatifs en amont et en aval du vote des lois⁷ nuance

⁵ Audition de Vincent Colombo, chef du service Evaluation et contrôle de gestion du Département de Loire-Atlantique

⁶ Conseil d'État (2020), Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, Étude annuelle 2020

⁷ Pour 61% des lois ayant fait l'objet d'une évaluation contenant des recommandations, au moins une recommandation formulée par l'évaluation a été suivie d'effet.

France stratégie - Quelles évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ? 2022 :

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluations-politiques-publiques-utilisations>

toutefois ce constat et fait ressortir une utilisation effective satisfaisante des recommandations issues des évaluations conduites.

La difficile articulation entre le temps de l'action politique et le temps nécessaire à l'évaluation constitue une limite à son utilisation. Mais c'est avant tout la sensibilité des décideurs à l'évaluation et aux bénéfices que celle-ci peut apporter aux collectivités qu'il faut encourager et conforter. L'évaluation est force de proposition mais pas de prescription. Elle suppose donc une disponibilité des décideurs politiques et des services administratifs pour s'approprier les résultats et enclencher une dynamique de changement.

Elle suppose également une bonne temporalité ; les résultats ou les éléments évaluatifs doivent être disponibles au moment où le décideur en a besoin.

Si l'utilité d'une évaluation se mesure d'abord par la reprise et la mise en œuvre de ses recommandations, il convient également de regarder quels peuvent être les usages implicites de l'évaluation. Le « temps de l'évaluation », en tant que processus d'apprentissage collectif et par les interactions qu'il génère, peut en lui-même produire des effets sur les politiques publiques et leur pilotage qu'il est difficile de mesurer.

Enclencher une démarche d'évaluation des politiques publiques, c'est enclencher une dynamique de changement.

De nouveaux acteurs de l'évaluation : Cour des comptes et Chambres régionales des comptes

Le développement de l'évaluation des politiques publiques est l'une des orientations majeures du plan stratégique des juridictions financières « JF2025 ». Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la Cour des comptes dispose de cette compétence.

La loi « 3DS » du 21 février 2022 élargit le domaine des chambres régionales des comptes en leur attribuant une nouvelle compétence d'évaluation des politiques publiques, assortie d'une possibilité de saisine par les exécutifs locaux. Le décret du 8 décembre 2022 précise les conditions de saisine et d'auto-saisine et les règles de procédure.

La Chambre peut donc « apprécier les résultats et les impacts de la politique publique ainsi que les facteurs qui les expliquent. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la politique concernée ».⁸

⁸ Art. R. 245-2-1 du code des juridictions financières

Le Président de la Chambre régionale des comptes précise :

*« Sur une politique existante, il ne faut pas s'interdire d'étudier la pertinence des choix préalables et s'aventurer sur le terrain de l'opportunité au vu de la mesure des effets de la politique ».*⁹

Suite à la loi 3DS, la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire devra trouver les moyens de développer son activité d'évaluation à côté de sa mission de contrôle de régularité et de contrôle budgétaire. Si son intervention dans ce domaine restera limitée en nombre de démarches d'évaluation, elle a l'opportunité de s'affirmer comme un acteur de référence de l'écosystème régional de l'évaluation.

Les constats régionaux

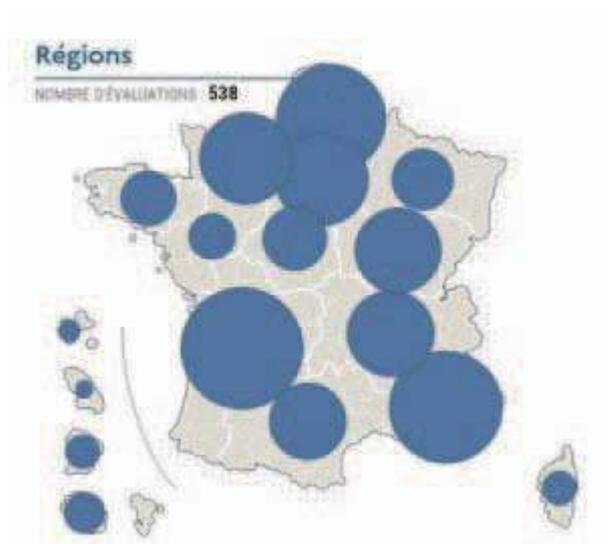
Une réalité protéiforme selon les régions

Le développement au niveau régional de l'évaluation s'est effectué en bonne partie sous contrainte exogène dans le cadre des Contrats de Plan État-Régions (CPER) et de la gestion des programmes européens. Ces dispositions réglementaires ont poussé quelques Régions, dont la Région Pays de la Loire, à mettre en place les premiers dispositifs partenariaux d'évaluation des politiques publiques. La dynamique ainsi créée autour de l'évaluation a amené les collectivités régionales à structurer progressivement leurs interventions dans ce domaine.

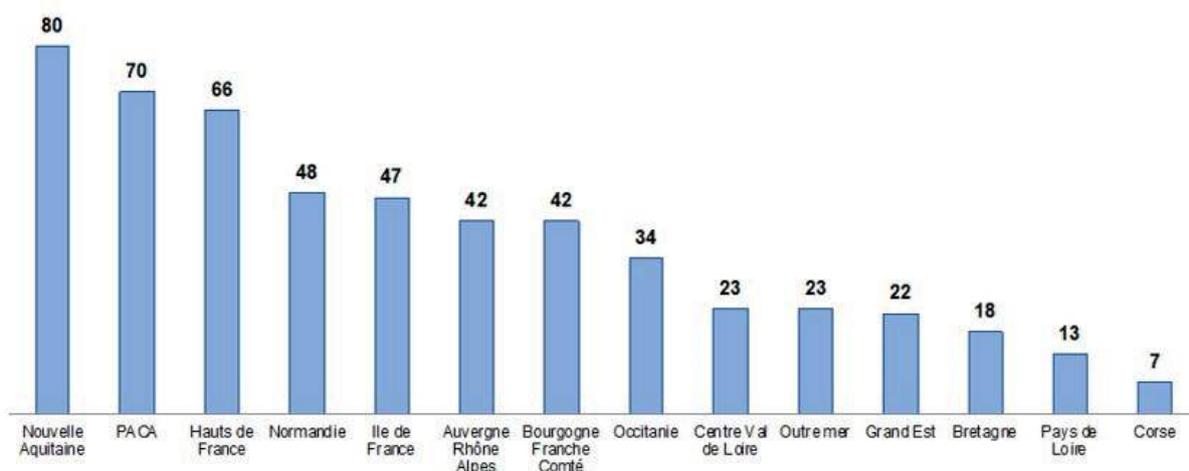
Cependant, la pratique de l'évaluation par les Régions est disparate. Cette hétérogénéité se manifeste d'abord d'un point de vue quantitatif. Il convient cependant de pondérer les éléments chiffrés du fait de la fusion de certaines Régions à partir de 2015 dans le cadre de la loi NOTRe.

⁹ Audition de M. Bertrand Diringer, Président de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

La Société Française de l'Évaluation dénombre 538 évaluations réalisées par les Régions entre 2007 et 2020, avec la répartition suivante¹⁰ :



**Nombre d'évaluation de 2007 à 2020
par région**



Les moyens humains et financiers consacrés par les Régions, s'ils doivent être mis en résonance avec les périmètres étudiés et les modes opératoires choisis, sont globalement limités. Ils constituent néanmoins des marqueurs de l'intérêt accordé par les collectivités à l'évaluation.

C'est également sur les choix d'organisation de la fonction évaluation qu'il convient d'analyser les disparités entre Régions.

¹⁰ Société Française de l'Évaluation – Baromètre 2021

Ainsi, la place de l'évaluation dans les organigrammes, l'inclusion ou non de l'évaluation des programmes européens dans le périmètre du service évaluation diffèrent d'une Région à l'autre. Il en est de même des choix d'internalisation ou d'externalisation des travaux d'évaluation.

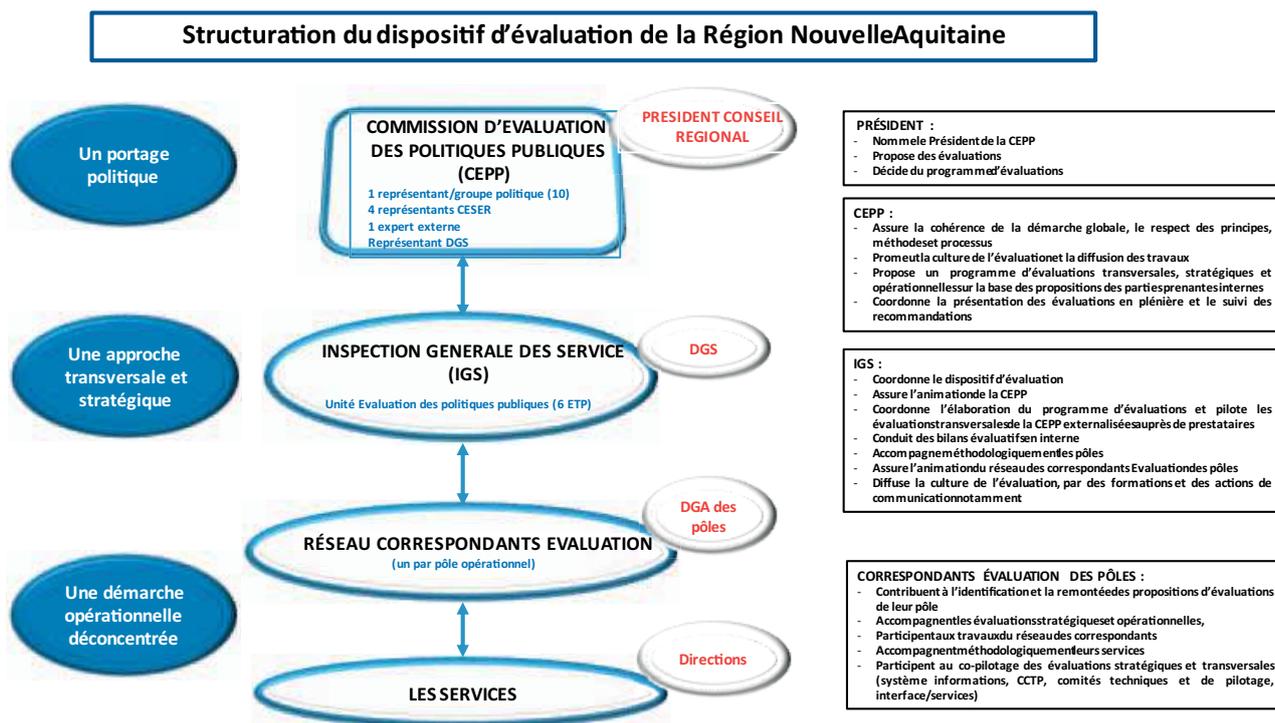
Ces choix ne sont pas neutres. Ils donnent à voir la vision stratégique que l'exécutif régional a de l'évaluation.

Exemple de la Région Bourgogne-Franche-Comté¹¹

- Une fonction évaluation intégrée dans un Pôle Stratégie, à côté de la prospective, des démarches partenariales et de la performance. Elle est ainsi détachée de la direction Finances, à la différence de ce que l'on rencontre souvent dans d'autres Régions ;
- La volonté organisationnelle de regrouper tout ce qui concerne l'évaluation au sein d'une même direction. Ainsi, le service Évaluation est en charge des évaluations des politiques régionales et de celles sur les fonds européens ;
- Un vice-président et un budget dédié (620 000 € en 2023) ;
- Une instance de gouvernance : le Comité de suivi de l'évaluation et de la redevabilité (COSER). Ce comité est composé du vice-président en charge de l'évaluation, d'élus de la majorité, de l'opposition et de représentants du CESER. Il se réunit une fois par an pour :
 - Débattre et élaborer, sur la base des propositions des services régionaux, les programmes annuels d'évaluation ;
 - Émettre un avis sur la pertinence des propositions en termes de faisabilité et de valeur ajoutée ;
 - Valider le cadre méthodologique général de l'évaluation au sein de la Région ;
 - Assurer une veille sur les recommandations formulées.

¹¹ Région Bourgogne-Franche-Comté – <https://www.bourgognefranche-comte.fr/sites/default/files/2022-02/budget%20primitif%202022%20-%20Deliberation.pdf>

Exemple de la Région Nouvelle-Aquitaine¹²¹³



La place accordée à l'évaluation des politiques publiques au sein des institutions régionales doit s'analyser au regard des contextes historiques et politiques propres à chaque Région. Elle peut donc varier selon les choix politiques, au détriment d'une installation dans la durée de la pratique évaluative permettant une véritable acculturation de tous les acteurs.

La Région Pays de la Loire, pionnière en matière d'évaluation des politiques publiques

Dès 1993, le Préfet de Région et le Président de la Région ont décidé d'engager à titre expérimental une démarche évaluative du CPER qui sera rendue obligatoire dès l'année suivante sur le plan national. Le contrat de plan 1994-1998 comprend dans son annexe un protocole d'accord État-Région portant sur la mise en place d'un dispositif régional d'évaluation dont l'objectif est « d'offrir aux acteurs publics un instrument d'échanges et d'analyse commune permettant de développer et de coordonner, à leur demande, les études d'évaluation des politiques publiques conduites localement. »¹⁴

¹² Audition d'Olivier Delage, directeur de la performance du Pôle Formation de la Région Nouvelle-Aquitaine

¹³ Région Nouvelle-Aquitaine, <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/linstitution/les-demarches-de-linstitution/evaluation-des-politiques-publiques>

¹⁴ Annexe 1 du contrat de plan État-Région 1994 - 1998 portant sur la mise en place d'un dispositif régional d'évaluation

Il s'agit en théorie d'un dispositif ouvert auquel peuvent accéder l'ensemble des partenaires locaux, dans le cadre des actions contractualisées, mais aussi pour l'évaluation d'autres politiques (fonds européens notamment).

Le dispositif s'appuie sur deux instances « permanentes » :

- Un comité Régional d'Evaluation, instance de décision ;
- Une commission scientifique, garante du caractère scientifique des travaux conduits.

Environ vingt évaluations ont été engagées entre 1994 et 1998. Si des limites de ce dispositif ont rapidement été constatées (complexité organique du dispositif, difficulté d'évaluer des politiques qui n'avaient pas été conçues pour être évaluables), il a permis d'installer le sujet de l'évaluation dans le paysage institutionnel, de développer une compétence technique en interne et d'insuffler une dynamique multi-partenaire.

Le Préfet des Pays de la Loire faisait en 2004 le bilan suivant du dispositif régional d'évaluation :

« Les Pays de la Loire disposent d'une expérience, d'un capital de connaissance du fait d'un acquis développé depuis plusieurs années. La qualité des travaux s'est incontestablement améliorée, les services se sont approprié les évaluations et les recommandations sont progressivement mises en œuvre. L'évaluation doit désormais passer du stade expérimental à une pratique plus large et plus systématique. »¹⁵

Le dispositif régional d'évaluation a été pérennisé sur la période 2000-2006 avec la mise en place d'une Section spécialisée d'évaluation puis sur la période 2007-2013 autour d'une Commission consultative d'évaluation. La philosophie générale du dispositif régional a été conservée avec son approche partenariale et la mobilisation d'experts.

Des évolutions ont néanmoins été apportées au dispositif :

- La volonté de mieux intégrer l'évaluation dans le processus de décision. Ainsi, à partir de 2000, le dispositif comporte une commission unique qui permet d'associer très en amont les décideurs et les services. Cela facilite le déroulement de l'évaluation et la prise en compte de ses conclusions ;
- Une plus grande articulation entre dispositif régional d'évaluation (lié au contrat de plan) et programmes européens. Un rapprochement a été opéré entre ces deux pratiques ;

¹⁵ Compte-rendu de la réunion de la Section spécialisée d'évaluation du 2 juin 2004

- Un élargissement de la nature des évaluations à partir de 2007 avec d'une part des évaluations de nature transversale, et d'autre part des évaluations ciblées liées à une alerte apparue sur un tableau de bord.

À partir de 2014, la Région Pays de la Loire a recentré son dispositif sur la conduite des évaluations obligatoires des fonds européens. Le principe d'une gouvernance élargie du dispositif d'évaluation a été maintenu mais la Commission consultative d'évaluation ne s'est plus réunie depuis 2016. Un travail a été également conduit sur l'évaluation du SRDEII.¹⁶

Un groupe de travail « Reporting et évaluation des politiques publiques » a été mis en place début 2023 pour réfléchir aux pratiques évaluatives de la Région dans le cadre du futur projet stratégique d'administration de la collectivité (cf. partie 2.2.2 de l'étude).

L'écosystème de l'évaluation en Pays de la Loire

Depuis 2007, 163 évaluations ont été répertoriées par la SFE sur le territoire ligérien, soit 5 % des travaux identifiés, ce qui place les Pays de la Loire en quatrième position derrière l'Auvergne-Rhône-Alpes, l'Île-de-France et la Nouvelle-Aquitaine. Il faut cependant préciser que ces chiffres incluent à la fois les évaluations des collectivités territoriales mais également celles réalisées par les services de l'État.¹⁷

Au niveau local, l'Université de Nantes a organisé par l'intermédiaire de sa faculté de droit un séminaire de recherche interne « Évaluer les politiques publiques au niveau local » en mars 2021. Cet évènement a été organisé en partenariat avec Droit et Changement Social (DCS), laboratoire nantais de recherche en droit, la Chambre régionale des comptes et le CESER des Pays de la Loire.

Un réseau Bretagne-Pays de la Loire regroupant agents de collectivités territoriales et leurs groupements, acteurs universitaires et associatifs s'est également constitué à l'initiative de la SFE. Il se réunit plusieurs fois par an afin d'échanger sur les pratiques, effectuer des retours d'expériences et des points d'actualité autour de l'évaluation. Le CESER Pays de la Loire a intégré ce réseau local et a participé à la dernière réunion qui s'est tenue en juin 2023.

¹⁶ Audition de Jean Thureau, chef de projet de la DG Emploi, Formations, Économie, Recherche et International de la Région Pays de la Loire

¹⁷ Société Française de l'Évaluation - <https://sites.google.com/view/sfe-observatoire-evaluation/tendances>

1.2. L'évaluation, un enjeu fort dans un contexte économique, social et environnemental incertain

Un contexte qui favorise le besoin d'évaluation

En introduction de la Journée d'information du 3 mars 1995 sur l'évaluation des politiques publiques en Pays de la Loire, Daniel Augereau, Rapporteur général du Budget de la Région, faisait déjà le constat suivant :

« La société est devenue complexe, les relations entre ses membres, institutions ou simples citoyens, sont parfois difficiles à saisir, à analyser, à comprendre. Face à cette complexité, les élus doivent prendre des décisions, opérer des choix, dont la technicité est de plus en plus grande. Ils doivent inclure de nombreux paramètres, notamment socio-économiques et tout cela dans un contexte de raréfaction de la ressource. »¹⁸

Il en concluait la nécessité pour les élus d'utiliser de nouveaux outils, dont l'évaluation fait partie, qui permettent de *« mieux éclairer les choix opérés »*.

L'analyse faite aujourd'hui par France Stratégie dans son Rapport sur les soutenabilités va dans le même sens : *« Il s'agit de se doter des moyens politiques, administratifs et intellectuels pour arbitrer dans un univers à la fois complexe, incertain et conflictuel, dont les dimensions ne sont pas intégralement solubles dans des approches coûts-bénéfices. »¹⁹*

L'évaluation des politiques publiques constitue l'un des outils d'aide au pilotage à mobiliser, en ce sens qu'elle permet de comprendre le fonctionnement d'une action ou d'une politique et d'en mesurer l'efficacité, l'efficience, la cohérence, l'utilité ou la pertinence.

Dans un contexte de contraction des ressources financières des collectivités, corrélé aux besoins croissants sur les territoires pour financer les transitions, un dispositif d'évaluation des politiques publiques est un outil au service des élus pour donner à voir :

- **L'efficience de ces politiques publiques, au regard des priorités définies pour améliorer effectivement les situations vécues par les habitants actuels et futurs du territoire concerné ;**
- **L'adéquation des moyens financiers qui y sont consacrés.**

Par ailleurs, face au nombre de plus en plus important de partenaires institutionnels intéressés par la mise en œuvre d'une politique, l'évaluation peut

¹⁸ Actes de la Journée d'information du 3 mars 1995 sur l'évaluation des politiques publiques en Pays de la Loire

¹⁹ Rapport de France Stratégie « Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique » (2022)

répondre au besoin de clarification, de simplification et de construction de cohérence en aidant à partager les enjeux sur un territoire et à définir des objectifs communs.

Ainsi, les choix de politiques publiques et les choix budgétaires qui s'en suivent, seront d'autant mieux compris et acceptés par les citoyens et les partenaires qu'ils s'appuient sur une évaluation des effets des politiques pour répondre aux enjeux considérés collectivement comme prioritaires.

Dans ce contexte, l'évaluation apparaît comme un moyen de limiter les risques et de mieux gérer l'action face aux incertitudes et l'accélération d'un certain nombre de mutations qui viennent requestionner l'action publique.

Pour France Stratégie, les « défis environnementaux comme sociaux et politiques qui s'imposent à nous obligent à réinterroger les métriques qui fondent aujourd'hui l'action publique et qui ne permettent pas toujours, d'une part, de refléter les préférences collectives et, d'autre part, de concevoir des politiques publiques en étant conscient de leurs effets et de leurs impacts systémiques à court et long termes (sur le climat, la biodiversité, la qualité de vie, les inégalités, la confiance démocratique, la cohésion territoriale, etc.). »²⁰

Une nécessité démocratique : vers un débat public de qualité

Le climat de défiance envers les pouvoirs publics renforce la nécessité de transparence et de clarté de l'action publique ; l'évaluation des politiques publiques peut utilement y contribuer. Les citoyens doivent pouvoir disposer d'informations construites et d'éléments d'analyse sur l'impact et la valeur ajoutée sociétale produite par les politiques publiques.

La dimension démocratique de l'évaluation se pose d'abord en termes de diffusion des conclusions puisque l'accès des citoyens à des évaluations rigoureuses et objectives des politiques publiques participe à la qualité du débat public.

Or, la diffusion des résultats constitue une faiblesse reconnue des démarches d'évaluation. Le plus souvent, les résultats des évaluations réalisées au niveau des collectivités territoriales ne sont pas publiés et sont réservés à un usage interne. Le choix fait par le Département de Loire-Atlantique de partager intégralement et sans filtre les résultats de son étude sur la protection de l'enfance²¹ est à souligner.

²⁰ Rapport de France Stratégie « Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique » (2022)

²¹ Audition de Vincent Colombo, chef du service Évaluation et contrôle de gestion du Département de Loire-Atlantique

Sans doute faut-il aussi que les thèmes d'évaluations soient en prise avec des questions que les citoyens se posent eux-mêmes.

Pour intéresser les citoyens, il faut dépasser les aspects techniques pour placer l'évaluation à un niveau politique, celui des enjeux pour la société.

La seule diffusion des résultats des évaluations n'est sans doute pas suffisante pour que les citoyens s'y intéressent ou soient en mesure de se les approprier. Un effort de traduction du langage technique, pour rendre intelligibles et attractifs les résultats de l'évaluation, est nécessaire pour en accompagner la diffusion.

Une autre condition pour que l'évaluation contribue effectivement à la démocratie est que le dialogue permis par l'évaluation englobe les mesures correctrices qui pourraient s'avérer nécessaires et participe ainsi à la prise de décision ultérieure.

L'ouverture aux parties prenantes introduit une diversité de points de vue et constitue un facteur d'enrichissement de la démarche évaluative. Mais elle doit également être bien encadrée au risque de produire des effets contreproductifs.²²

Les constats font apparaître une approche hétérogène de l'évaluation par les pouvoirs publics, tant sur le plan national qu'à l'échelon local, avec un impact généralement limité sur les politiques publiques. Si la Région Pays de la Loire a été pionnière en la matière, de nouveaux acteurs émergent au sein de l'écosystème régional pour recourir à l'évaluation dans un contexte économique, social et environnemental incertain avec un climat de défiance des institutions. Face aux nombreux aléas, l'évaluation peut ainsi constituer pour la Région un outil au service de ses politiques publiques afin de répondre à ces enjeux forts et de nourrir le débat public.

²² Cf. analyse de Béatrice et Eric Plottu « Contraintes et vertus de l'évaluation participative » - Revue française de gestion (2009)

2. L'évaluation, un outil au service des politiques publiques régionales

Les Régions ont une appropriation différenciée de l'évaluation. Les raisons qui les conduisent à « faire de l'évaluation », comme les démarches utilisées, sont déterminées par des circonstances régionales, par la culture de l'évaluation à l'intérieur de la Région et par la volonté des exécutifs de mener des travaux évaluatifs.

2.1. L'évaluation, un outil d'aide à la conception, à l'amélioration et à la cohérence des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques revêt différents usages qui, chacun à sa manière, contribuent à l'amélioration des politiques publiques. Ces usages peuvent relever du stratégique, du pilotage et du dialogue, pour le plus grand bénéfice de la collectivité territoriale, de ses décideurs politiques et de la société dans son ensemble.

Intégrer la démarche évaluative sur l'ensemble du cycle de vie de la politique publique

L'évaluation peut intervenir à plusieurs moments de la « vie » d'une politique publique et de ce fait elle offre de nombreuses possibilités d'analyse des effets des politiques publiques et d'aide à la décision.

Elle intervient soit chemin faisant (in itinere) en vue d'ajuster un programme en cours de mise en œuvre, soit à l'issue de l'action (ex post) pour mesurer à posteriori les résultats et les impacts de la politique publique en vue de l'améliorer, de la réorienter ou d'y mettre un terme.

On peut aussi évaluer la politique publique en amont (ex ante) pour estimer sa capacité future à atteindre ses résultats attendus. Ce type d'évaluation relève davantage pour le CESER d'un outil d'aide à la réflexion stratégique et prospective.

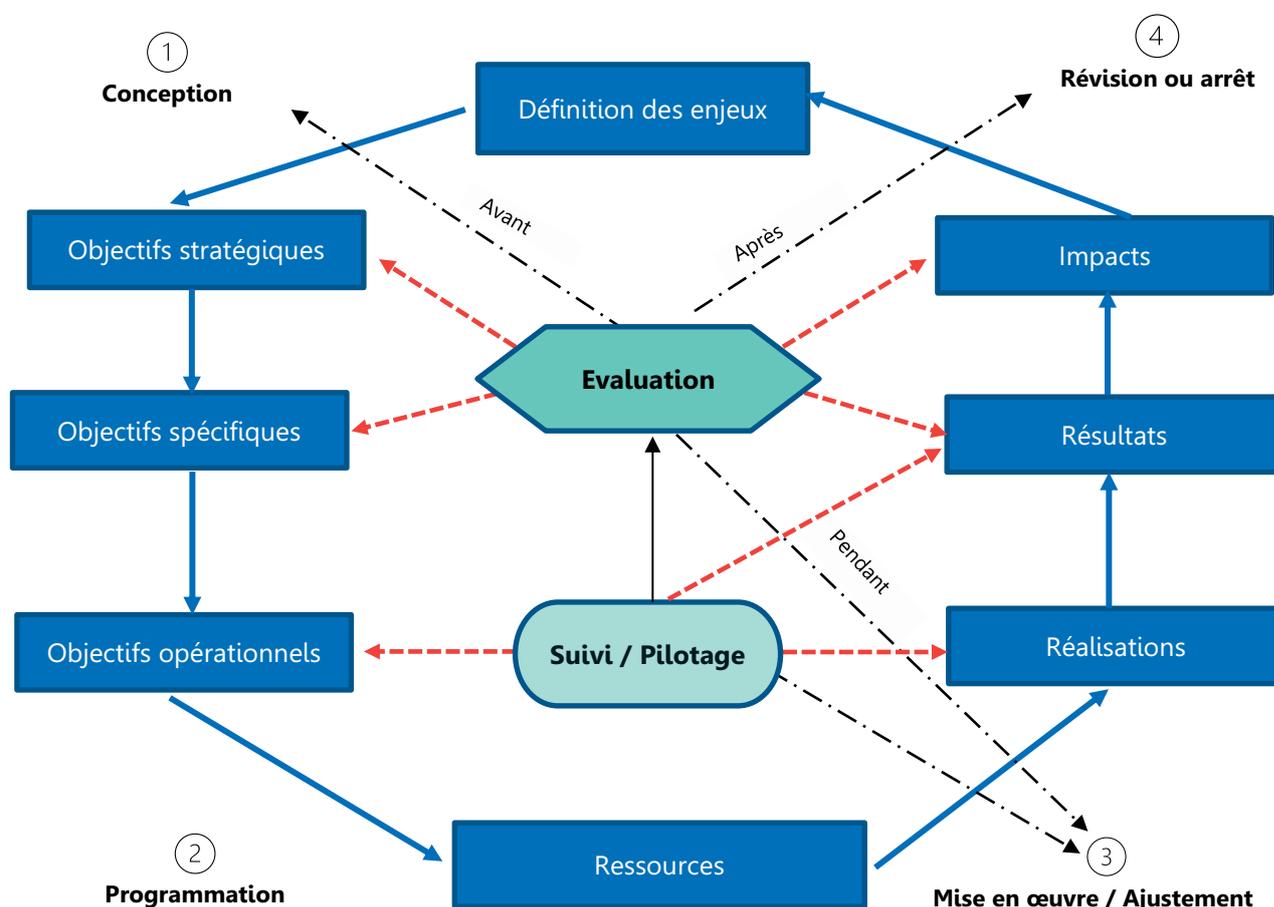
Le schéma ci-dessous illustre le cycle de vie d'une politique publique et les phases inhérentes à sa mise en œuvre, de la définition du problème aux impacts de l'action publique :

- Conception (avant) : établissement des objectifs sur les plans stratégique, spécifique et opérationnel à court, moyen et long terme ;

- Programmation : mise en adéquation des ressources, des actions et du calendrier prévisionnel avec les objectifs identifiés ;
- Mise en œuvre / Ajustement (pendant) : réalisation de la politique publique ;
- Révision ou arrêt (après) : objectivation des impacts des choix opérés pour répondre au problème initial et le cas échéant d'arrêter, de réorienter ou de poursuivre les actions engagées.

Il convient de distinguer le processus d'évaluation des politiques publiques, qui s'opère à un niveau stratégique, du suivi et du pilotage qui se situent sur un plan opérationnel.

Evaluation et cycle politique



▀ **Préconisation n°1 : Faire de l'évaluation un outil de pilotage des politiques publiques appropriable par les élus.**

Parce qu'elle est en lien concret avec l'action, l'évaluation courte ou longue, de processus ou de résultats, doit apporter une connaissance utile et utilisable par les élus qui sont les pilotes des politiques publiques.

L'évaluation doit permettre aux élus de s'assurer que les dispositifs, les mesures prises et les actions conduites :

- Sont cohérents avec les priorités régionales et avec les principes posés de simplification et d'équité territoriale ;
- Produisent les effets escomptés sur les problèmes publics qu'ils sont censés résoudre ;
- Répondent au cadre législatif et/ou réglementaire (égalité femmes-hommes, transition environnementale, handicap, etc.) ;
- Permettent la mesure du changement pour les différents publics cibles que sont les entreprises, les associations, les citoyens, etc. ;
- Facilitent l'adaptation des dispositifs pour répondre aux évolutions de contextes ou de besoins.

L'inscription de l'évaluation dans le processus de décision

Pour que l'évaluation soit utile aux décideurs, elle doit être anticipée dès la conception de la politique publique afin de produire ses résultats au bon moment. Le caractère récurrent, ponctuel ou complexe des sujets d'évaluation amène à opérer des choix temporels différents.

Ainsi, les décideurs auront besoin d'évaluations plus réactives pour piloter une politique publique menée dans un temps court ou sur un sujet ponctuel.

À l'inverse, certaines politiques publiques justifient une continuité dans les travaux d'évaluation, soit parce qu'elles s'inscrivent dans le temps long ou parce qu'elles traitent de sujets particulièrement complexes.

La politique publique régionale inhérente à l'agriculture en est l'illustration. Lors de son audition, l'élue en charge de ces questions indique que s'il convient de travailler sur le temps long, il faut néanmoins pouvoir articuler cette politique d'une manière opérationnelle pour faire état des avancées :

« Il y a des moments clés pour l'évaluation. Dans le processus de construction du Plan Stratégique National 2021-2027²³ et la définition des priorités régionales, les évaluations menées en 2021 et 2022 sont arrivées au bon moment pour prendre en compte les résultats et contextualiser les changements en cours. Elles auraient été menées en 2018, elles n'auraient eu que très peu d'utilité. »²⁴

Ainsi, l'évaluation comme méthode d'analyse des résultats et l'évaluation comme outil d'anticipation et de réflexion collective constituent des démarches différentes mais qui peuvent être complémentaires et se rejoindre dans la décision.

▣ Préconisation n°2 : Anticiper l'évaluation dans la construction de la politique publique.

Parce que les changements sont nombreux et rapides, les incertitudes multiples et les ressources contraintes, il convient d'autant plus de préparer l'évaluation en amont, d'identifier les objectifs auxquels elle doit répondre et le périmètre sur lequel elle va porter ce qui suppose de clarifier son usage.

Les changements attendus pour les publics ciblés (entreprises, associations, citoyens, etc.) sont à préciser dès la phase de conception d'une politique publique.

Des indicateurs intégrant des variables économiques, sociales et des données environnementales doivent être utilisés.

²³ Le Plan Stratégique National 2021-2027 est le cadre de mise en œuvre de la nouvelle Politique Agricole Commune définissant les grands principes d'interventions en France.

²⁴ Audition de Lydie Bernard, vice-présidente de la Région Pays de la Loire

▀ **Préconisation n°3 : Mettre en place un Plan Pluriannuel des Évaluations (PPE) afin de programmer un calendrier des travaux évaluatifs à conduire au sein de la collectivité et les moyens humains et financiers afférents.**

La mise en place d'un PPE qui recenserait l'ensemble des travaux d'évaluation prévus sur une période donnée permettrait à la collectivité de :

- Prioriser ses travaux d'évaluation ;
- Fixer des échéances réalistes, pour chaque étape de la programmation ;
- Élaborer un échéancier en adéquation avec les « besoins » des élus (bonne temporalité) ;
- Gagner en visibilité et en transparence.

Cet outil faciliterait l'utilisation des travaux d'évaluation pour améliorer, en continue, les politiques publiques.

La disponibilité des résultats des travaux d'évaluation, en amont de l'élaboration ou des révisions des schémas, plans et stratégies, serait particulièrement utile. Ces travaux peuvent apporter des indications pertinentes pour la définition des orientations budgétaires.

La distribution des rôles dans le processus d'évaluation, un sujet de gouvernance interne

Pour que l'évaluation des politiques publiques soit utile à la décision, l'articulation des rôles entre les décideurs politiques, les services administratifs et les experts évaluateurs (internes ou externes) est déterminante.

Les travaux d'évaluation, qu'ils soient réalisés en interne ou en externe, visent à produire une information objective qui viendra éclairer la décision. Le CESER considère que les élus ont une responsabilité vis-à-vis du processus d'évaluation. Les élus doivent rester maîtres du choix des sujets d'évaluation, de leur programmation, des moyens affectés, du suivi des travaux et de leur valorisation. D'une certaine manière, les décideurs politiques doivent être les véritables évaluateurs des politiques publiques qu'ils décident et qu'ils conduisent.

La gouvernance est donc prépondérante dans l'approche évaluative d'une collectivité. Ainsi et comme évoqué précédemment, la Région Bourgogne-Franche-Comté a mis en place le Comité de suivi de l'évaluation et de la redevabilité (COSER), instance collégiale qui regroupe majorité, oppositions et membres du CESER. C'est également le cas de la Région Nouvelle-Aquitaine via

sa Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) qui fait, par ailleurs, appel à un expert externe au sein de son instance décisionnaire.

▀ **Préconisation n°4 : Installer le pilotage des évaluations.**

En intégrant l'évaluation comme un outil d'aide à la conception, au pilotage à des fins d'aide à la décision et d'amélioration continue, la Région donnerait de la visibilité à l'ensemble de ses politiques publiques dans le cadre de ses priorités régionales. Cette perspective suppose l'installation d'une instance de pilotage politique et stratégique.

Cette instance pourrait être présidée par la Présidence de Région ou rattachée par délégation à l'une des vice-présidences.

Un pilotage plus opérationnel permettra de définir le cahier des charges et de suivre l'avancement des travaux, comme cela est déjà effectué dans le cadre de l'évaluation des fonds européens.

Les conclusions, issues des constats, de l'analyse et des recommandations, gagneront en légitimité si elles sont produites dans le cadre d'une instance pluraliste.

2.2. L'évaluation, un outil d'aide au pilotage des politiques publiques et d'amélioration continue de l'action publique

L'évaluation participe à une démarche globale de pilotage des politiques publiques. Pour être utile, elle doit s'inscrire dans la stratégie et dans le calendrier politique mais également être en cohérence avec les questions que se posent les élus et les services administratifs.

Au sein du Pôle Formation-Emploi de la Région Nouvelle-Aquitaine, un programme d'évaluation large a été défini et mis en œuvre de façon progressive, intégrant d'une part les complémentarités entre les dispositifs constituant la stratégie Formation - Emploi de la Région, et d'autre part le calendrier de mise en œuvre.

Cette programmation permet aux élus d'être conscients et mobilisés, d'informer les partenaires et d'un point de vue opérationnel, d'anticiper le recueil de la parole des usagers et organiser la charge de travail des personnes participants

à l'évaluation. Elle permet également de maintenir un effort soutenu et continu sur le sujet avec en permanence deux ou trois évaluations en cours.²⁵

L'objectif est d'une part de permettre à l'évaluation de mieux « dialoguer » avec les autres activités et outils d'aide à la décision utilisés par les collectivités territoriales (contrôle de gestion, audit, prospective, etc.), et d'autre part de rendre leur utilisation plus aisée et plus effective.

Pour le CESER, évaluer l'action publique au fil de l'eau en mobilisant des méthodologies adaptées est de nature à renforcer l'utilité de l'évaluation et permet d'aller au-delà du cadre théorique et des travaux académiques formels.

▀ **Préconisation n°5 : Innover et rendre les démarches évaluatives plus agiles afin qu'elles soient efficaces et utiles à la décision politique.**

L'évaluation doit, avant tout, apporter des éléments de connaissance et de compréhension quantitatifs et qualitatifs.

Afin d'éviter le piège d'évaluations très académiques, mais peu utiles à l'action, il convient d'utiliser les démarches, les méthodes et les outils d'évaluation les plus adaptés à l'action.

- Évaluer une partie de programme ;
- S'assurer que, compte tenu des changements intervenus, tel dispositif soit toujours pertinent ;
- Vérifier que les moyens financiers mobilisés sur telle action soient cohérents avec les objectifs ;
- Veiller que telle mesure réponde aux besoins des publics cibles ;
- Etc.

À travers les contrats de territoire 2026, la Région a posé les bases « d'un nouvel accompagnement des territoires, plus juste et plus équilibré à l'échelle du territoire ligérien au bénéfice de ses habitants ». Dans la mesure où les évaluations territoriales ont vocation à porter sur des projets structurants, engager des travaux d'évaluation sur ces contrats serait une démarche intéressante, aujourd'hui peu explorée.

Dans cette dimension territoriale, une évaluation commune à différentes échelles de collectivités constituerait une innovation afin de vérifier si les dispositifs évalués sont en adéquation avec les besoins des citoyens sur le territoire dans leur globalité.

Autant de perspectives qui peuvent mobiliser les services, être porteuses de dynamiques pour les agents et utiles aux élus.

²⁵ Audition d'Olivier Delage, directeur de la performance du Pôle Formation de la Région Nouvelle-Aquitaine

Évaluer au fil de l'eau : pour une amélioration en continu

Lors de la présentation de sa nouvelle politique d'évaluation en 2019, la Région Ile-de-France faisait le constat que les travaux d'évaluation de ses politiques régionales étaient trop souvent limités à des études ponctuelles et qu'ils se caractérisaient « par leur tonalité positive et la volonté de justifier les politiques conduites plutôt que par un exercice critique destiné à aider à l'ajustement de ces politiques ». Partant de ce constat, elle décidait de donner la priorité à l'évaluation en continue dans le cadre d'une démarche de suivi-évaluation.

Cette réorientation des évaluations menées permet d'une part d'assurer le pilotage des activités et de donner la possibilité de procéder aux ajustements nécessaires pour mieux répondre aux objectifs fixés, et d'autre part « d'engranger les données utiles pour faciliter et accélérer les travaux d'évaluation ponctuels (ou périodiques) ainsi que les études plus approfondies sur l'impact et la pertinence des politiques. »²⁶

L'évaluation au fil de l'eau permet de réviser mais également d'adapter les objectifs, les actions, les méthodes et les outils de politique publique au fur et à mesure des résultats obtenus, et au regard de l'évolution du contexte. Elle suppose donc la construction en amont d'un référentiel d'évaluation et le recueil périodique de données à partir desquelles vont pouvoir être mesurés les effets propres de la politique publique étudiée. Ce processus d'évaluation continue s'appuie sur des ressources humaines, financières et organisationnelles qu'il est nécessaire de programmer.

L'idée est alors de « concevoir l'évaluation non comme un processus extérieur, mais comme un élément constitutif de la politique, visant en particulier à permettre l'adaptation et la réorientation en continu de la politique faisant l'objet de l'évaluation »²⁷.

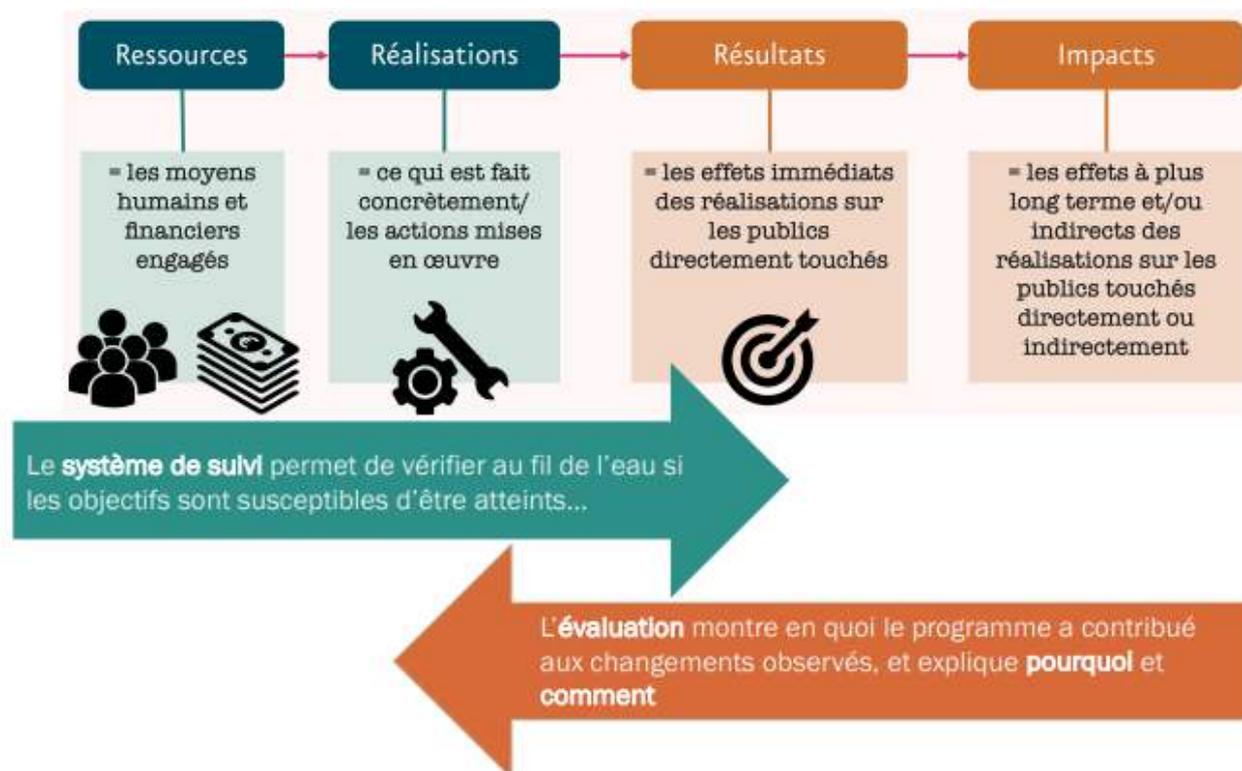
Le fait que l'exercice d'évaluation commence généralement par un travail de reconstitution de la politique évaluée montre bien que la démarche d'évaluation n'est pas prise en compte au commencement des politiques publiques, alors que ce devrait être le cas dans une logique de sens et de performance.

²⁶ Rapport N° CR 2019-068 pour la Région Ile-de-France « L'évaluation des politiques publiques à la Région Ile-de-France : une pratique ambitieuse et innovante au service de l'action régionale » - novembre 2019

²⁷ Etude annuelle du Conseil d'Etat – Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques - 2020

Approches de suivi-évaluation

L'évaluation est étroitement associée au suivi des politiques publiques qui permet d'observer, via la collecte et l'analyse régulière d'informations, la mise en œuvre de la politique en termes de ressources engagées, de réalisations et de premiers résultats mesurables.²⁸



L'évaluation se nourrit en partie du système d'information élaboré pour le dispositif de suivi, à savoir des indicateurs de suivi reposant sur des données quantitatives et/ou qualitatives. Il y a donc tout intérêt à les associer et mettre en œuvre des approches de suivi – évaluation des politiques publiques dans une logique itérative et d'amélioration continue de l'action publique.

La Région Pays de la Loire a mis en place une démarche dite « d'évaluation progressive » pour mesurer les résultats de son Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) 2017-2021. Il s'agit d'un dispositif global de pilotage qui mobilise des blocs d'évaluation et d'autoévaluation aux côtés d'autres outils comme des tableaux de bord de suivi des actions ou des bases de données sur les entreprises aidées.

²⁸ Quadrant Conseil - https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/4_le_suivi.pdf

Le dispositif mis en place comportait six objectifs constituant l'outil global de pilotage du schéma :

- Suivre la mise en œuvre du SRDEII ;
- Mesurer la qualité du service rendu auprès des entreprises ;
- Collecter des données sur l'économie régionale ;
- Autoévaluer des dispositifs ciblés avec les équipes ;
- Produire des évaluations externes de politiques publiques ;
- Caractériser et suivre les entreprises aidées par la Région.

Une démarche d'évaluation progressive

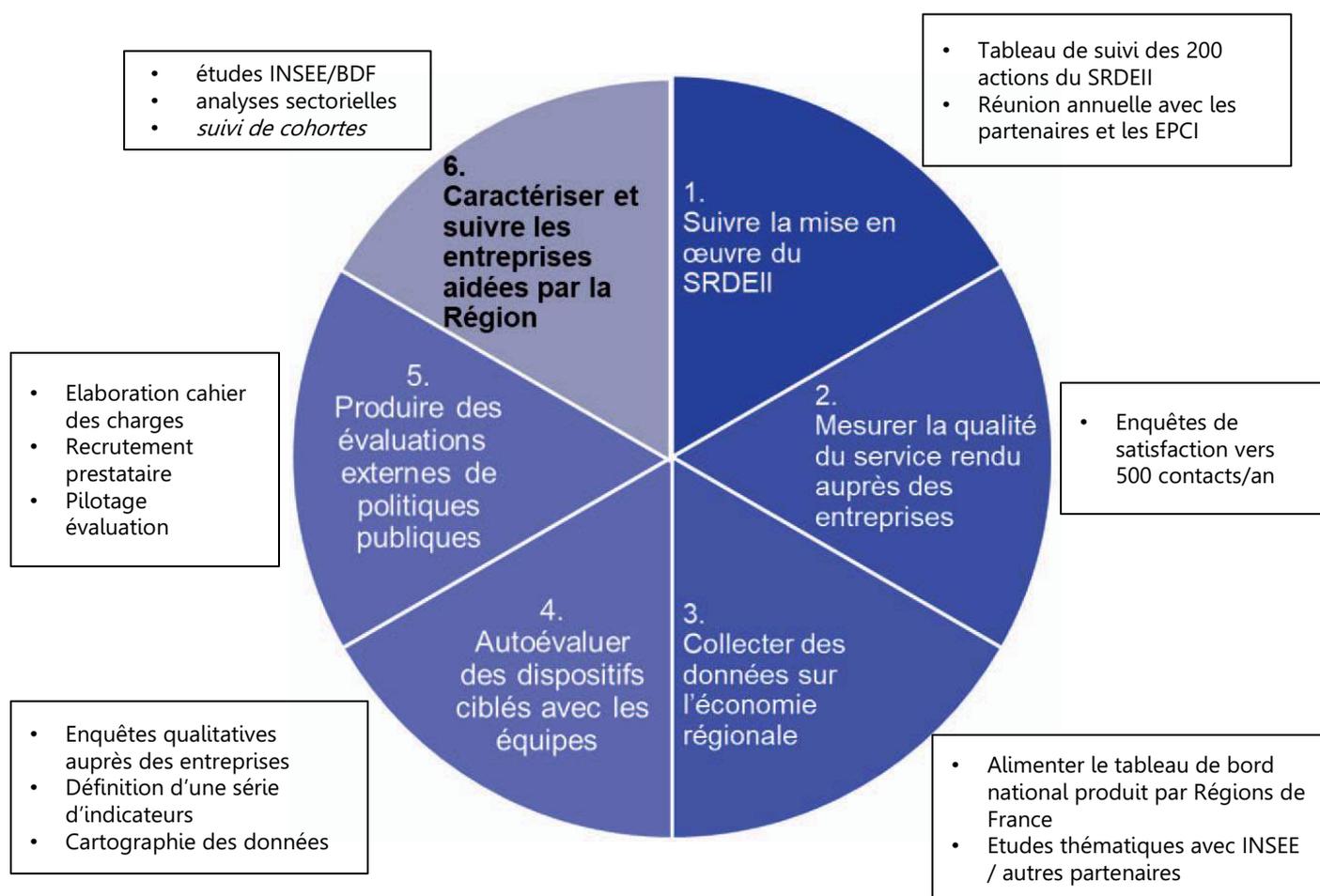


Schéma synthétisant le dispositif de suivi et d'évaluation du SRDEII des Pays de la Loire 2017-2021

Le dispositif de suivi-évaluation du SRDEII des Pays de la Loire a produit un certain nombre d'acquis, notamment en termes de données sur les entreprises aidées. Il donne à voir les progrès réalisés par rapport à des objectifs et des indicateurs prédéfinis et permet d'envisager des réajustements à travers l'amélioration de l'existant.

Il constitue une information utile pour réaliser des évaluations ou pour identifier quand, et dans quelles circonstances il serait possible et approprié d'entreprendre ces évaluations. Dans le cadre du SRDEII, la démarche d'évaluation doit aider à mieux apprécier les effets des aides économiques sur l'emploi, le chiffre d'affaires et l'évolution des entreprises et au-delà les impacts sur le territoire. Conçu de cette manière, le dispositif de suivi-évaluation peut aider à un pilotage stratégique des politiques publiques, c'est-à-dire à articuler en permanence stratégie et actions opérationnelles ».

Dans son Rapport annuel 2023 sur la décentralisation, la Cour des comptes déplore « l'émiettement des aides, l'insuffisance des indicateurs et des données collectées, ainsi que le faible nombre d'évaluations conduites qui ne permettent pas de tirer un bilan de leur impact sur les entreprises. La rationalisation des dispositifs et le développement des évaluations, en s'appuyant sur l'expérience de la gestion des fonds européens et l'élargissement des missions des CRC, doivent faire l'objet d'un effort renouvelé de la part des régions afin d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité des soutiens pour les entreprises et de garantir leur efficacité économique. »²⁹

▀ Préconisation n°6 : Amplifier la démarche engagée dite « d'évaluation progressive » en généralisant les approches de suivi-évaluation pour les dispositifs s'inscrivant dans un temps long, en lien avec la gestion en mode projet que la Région souhaite développer.

Les évaluations « flash »

Afin de répondre à l'impérieuse nécessité de concilier décision politique (temps court) et évaluation (temps long), une mutation vers des formes hybrides d'évaluation des politiques publiques s'opère. Sur le modèle de l'Assemblée nationale qui réalise des « missions flash », des collectivités territoriales comme le Département des Hauts-de-Seine réalisent des évaluations flash afin de réduire la durée des travaux évaluatifs tout en conservant la méthodologie rigoureuse qu'impose l'évaluation. Il s'agit dans un calendrier restreint (trois à quatre mois) de conserver les phases de cadrage, d'état des lieux, de collecte de

²⁹ Rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes : « La décentralisation 40 ans après »

données, de rédaction et de restitution tout en limitant et simplifiant ces différentes étapes (données limitées, absence de groupe de travail et de rédaction d'un rapport complet, support de présentation simplifié, etc.).

Comme le précise l'Association des financiers, gestionnaires, évaluateurs et managers des collectivités territoriales (Afigese), « cette méthode laisse ainsi à l'évaluation la possibilité de se hisser comme outil d'aide à la décision de plus grande ampleur en la positionnant au cœur du contexte d'opportunité de la politique publique de court terme, au-delà de l'outil structurel qu'est l'évaluation des politiques publiques à plus long terme. »³⁰

▣ Préconisation n°7 : Réserver les évaluations « flash » pour des sujets ponctuels ne nécessitant pas de continuité dans l'approche évaluative ou d'une complexité moindre (« simples et atteignables » dans un temps court).

Évaluer les expérimentations

Le recours à des expérimentations s'est accru depuis une décennie, ce qui rend d'autant plus impératif d'adapter les pratiques évaluatives. Il convient dans un premier temps de définir l'expérimentation comme une « mise à l'essai temporaire et contrôlée, dans des conditions de terrain, d'une innovation pertinente pour une politique donnée, et qui produit des enseignements utiles aux décisions politiques à venir. »³¹

La particularité de l'évaluation d'une expérimentation réside donc dans son caractère innovant qui est amené à évoluer au cours du projet. Ce paramètre s'inscrit également dans un calendrier contraint, les décideurs souhaitant estimer au plus vite les résultats de l'expérimentation. Évaluer les expérimentations doit avant tout permettre d'établir la validité des résultats avec d'autres conditions que le contexte initial pour éventuellement généraliser le dispositif testé mais également d'en tirer des apprentissages utiles de typologies diverses (programmative, conceptuelle et pragmatique).³²

De plus, la loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mise en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution « facilite, afin de les développer, les expérimentations par les collectivités locales. Elle simplifie les conditions

³⁰ Afigese - <https://afigese.fr/wp-content/uploads/2022/02/Les-Echos-de-lEvaluation-n%C2%B0-15.pdf>

³¹ Huitema, Jordan, Munaretto, Hildén – Policy experimentation : core concepts, political dynamics, governance et impacts - <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-018-9321-9>

³² Quadrant Conseil - <https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/documents/Experimentation.pdf>

d'entrée et de sortie applicables à ces expérimentations, avec pour objectif de mettre en œuvre le principe de différenciation territoriale ».

Cette loi organique permet aux collectivités territoriales qui le souhaitent, dans un cadre expérimental et sous certaines conditions, de tenir compte de leurs spécificités locales de manière pérenne dans leur champ de compétences. La participation à une expérimentation est désormais possible par simple délibération de l'autorité territoriale et non plus sur décret du Conseil d'État. La procédure de sortie des expérimentations est également modifiée, la législation prévoyant dorénavant que « les mesures expérimentales peuvent être maintenues dans les collectivités expérimentatrices ou certaines d'entre elles. Elles peuvent aussi être étendues à d'autres justifiant d'une différence de situation. [...] La pérennisation d'une expérimentation sur une partie seulement du territoire doit se faire dans le respect du principe d'égalité. ».³³

▀ Préconisation n°8 : Évaluer les expérimentations afin d'objectiver leur poursuite, leur réorientation ou leur arrêt dans le cadre de ce que permet la loi organique dite de différenciation.

Un exercice d'amélioration continue de l'action publique

Le développement de la culture de l'évaluation s'inscrit dans un mouvement et une volonté politique plus large d'amélioration de l'efficacité de l'administration.

L'évaluation ne doit pas être utile qu'aux décideurs mais aussi aux agents territoriaux. Elle remet de la transversalité dans les façons de travailler au sein des administrations et peut aider les services à mieux s'approprier les objectifs de la politique évaluée, de donner un surcroît de sens à leur travail, de renforcer leurs compétences et leurs motivations.

Il s'agit là d'un usage interne de l'évaluation au service de la performance de l'action publique.

La Région Pays de la Loire a initié début 2023 un groupe de travail « Reporting et évaluation des politiques publiques » à l'initiative de son directeur général des services. À l'instar des six autres groupes de travail mis en place visant à améliorer le fonctionnement de la collectivité, ce groupe contribuera à l'élaboration d'ici la fin d'année du nouveau projet stratégique d'administration.

³³ Vie Publique - <https://www.vie-publique.fr/loi/275530-loi-19-avril-2021-experimentations-locales-differenciation-territoriale>

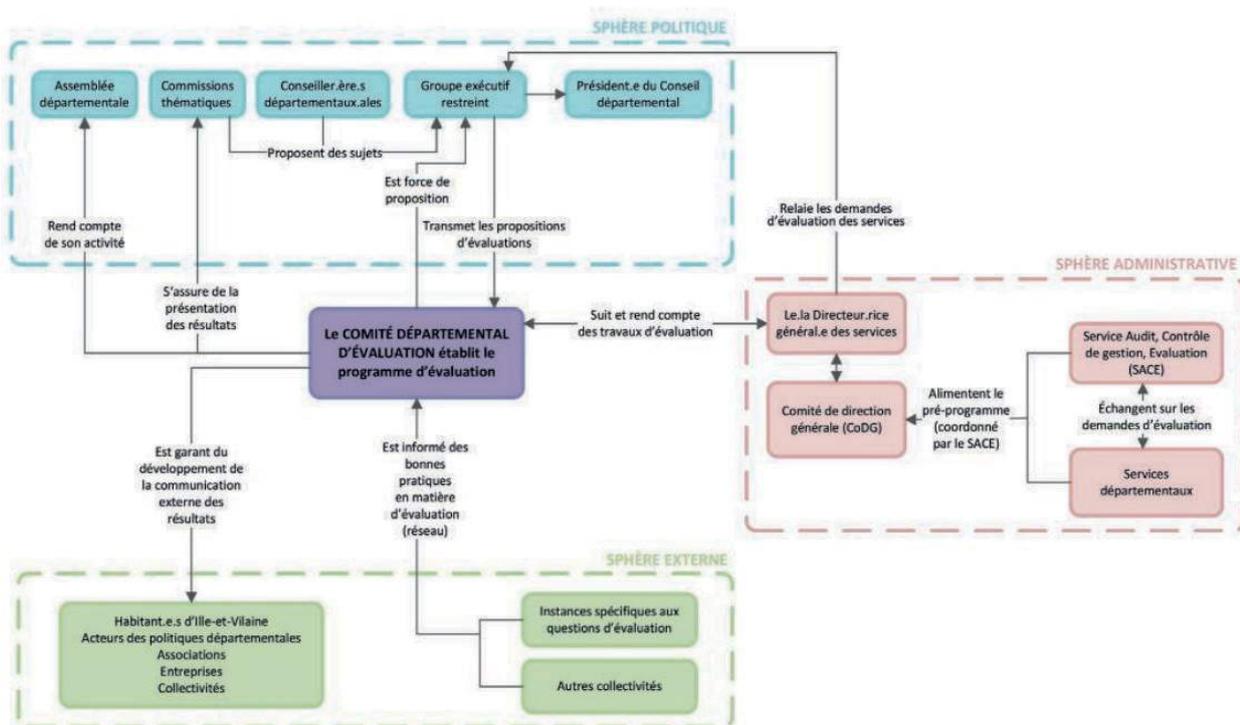
Si la première phase de cette démarche consiste à recenser l'existant en termes d'évaluation et de pilotage des données, l'objectif est de réfléchir à la méthodologie et aux outils à utiliser pour déployer une pratique du reporting et de l'évaluation des politiques publiques au sein de la collectivité.

Préconisation n°9 : Mettre en place une organisation interne renforcée des services (service évaluation, réseau de correspondants au sein des directions métiers et de l'administration générale), en lien avec une instance de gouvernance dédiée.

L'organisation doit renforcer la communication entre la sphère politique (Présidence, conseillers régionaux, commissions thématiques, etc.) et la sphère administrative (direction générale des services, services régionaux, réseaux de correspondants au sein des directions métiers, service évaluation, etc.), et avec la sphère externe (autres collectivités, entreprises, parties prenantes, etc.).

Le schéma ci-dessous, issu de la Charte de l'évaluation des politiques publiques du Département d'Ille-et-Vilaine³⁴, traduit l'articulation entre ces trois sphères :

> Le CDE dans son environnement institutionnel



³⁴ Charte de l'évaluation des politiques publiques (2018), Département d'Ille-et-Vilaine, https://www.ille-et-vilaine.fr/sites/default/files/asset/document/charte_de_levaulation_-_document_de_communication_-_janvier_2018.pdf

▣ **Préconisation n°10 : Permettre aux élus et aux agents régionaux par l'information, la sensibilisation et la formation, de mieux connaître et maîtriser l'évaluation.**

▣ **Préconisation n°11 : Inscrire la collectivité dans une démarche de mise en réseau avec des acteurs de l'écosystème de l'évaluation afin de monter en compétences et partager les pratiques évaluatives.**

L'utilisation des travaux, par les élus et les agents, comme :

- Outil de pilotage,
- Évaluation des expérimentations,
- Outil de communication sur les résultats des politiques publiques,

nécessite des partages de pratiques, avec des pairs.

Ces échanges peuvent avoir lieu avec d'autres collectivités territoriales ou avec des organisations spécialisées. De tels réseaux peuvent également permettre la diffusion de bonnes pratiques en matière d'évaluation, au sein de la collectivité.

L'évaluation, outil de dialogue et de bonne gouvernance

« Pour avoir une influence, une appréciation doit être suffisamment partagée par l'ensemble des acteurs qui auront à en tenir compte, et le principal vecteur du partage, c'est le débat. (...) L'évaluation de l'action publique devient une occasion de travail collectif sur l'interprétation de la société et sur ses avenir souhaitables. »³⁵

Ainsi, la véritable utilité du processus d'évaluation des politiques publiques réside dans sa contribution à la bonne gouvernance publique.

En partant de l'apprentissage collectif que permet la démarche évaluative, différents points de vue peuvent s'exprimer qui viendront nourrir et enrichir l'appréciation de la politique publique, de sa pertinence et de son utilité. C'est à travers un regard pluriel que se construit une analyse complète de la politique évaluée.

³⁵ « À quoi sert l'évaluation de l'action publique ? » – Jean-René Brunetière, dans l'ouvrage « Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique », Institut de la gestion publique et du développement économique - 2009

L'association des parties prenantes doit s'envisager très en amont de façon à ce que le choix des critères d'évaluation, sur lesquels vont porter l'appréciation de ce qui fonctionne ou non, soit partagé par tous. Elle doit se poursuivre sur l'ensemble du processus d'évaluation, en veillant toutefois à ne pas l'alourdir ni le complexifier.

Par ailleurs, apprécier la réussite d'une politique peut nécessiter de donner la parole aux usagers et leurs représentants. L'expérience de la ville de Nantes et de Nantes Métropole (services mutualisés) le démontre quant à l'implication des citoyens dans le processus d'évaluation via notamment un livrable : les cahiers de l'évaluation des politiques publiques.

Ils « ont pour objet de répondre aux engagements de transparence et de publication des résultats d'évaluation qui associe les citoyens et la société civile.

Ils participent ainsi de l'animation du débat public sur des questions qui croisent politiques publiques locales et sujets de société que la Ville et Nantes Métropole souhaitent partager avec les acteurs locaux et nationaux.

Les cahiers s'inscrivent dans l'engagement à développer une pratique de l'évaluation qui s'appuie sur les principes de la Charte de la Société française de l'évaluation des politiques publiques. »³⁶

▀ **Préconisation n°12 : Prévoir et organiser la diffusion des résultats de l'évaluation, à minima au sein de l'organisation et auprès des parties prenantes sollicitées pour réaliser ces travaux mais également auprès des citoyens.**

L'évaluation permet de rendre compte, elle favorise la transparence, elle redonne confiance.

Elle permet également de diffuser des connaissances nouvelles qui peuvent faciliter l'acceptabilité d'actions menées ultérieurement, et favoriser l'engagement individuel et collectif au service du développement du territoire régional.

³⁶ Dialogue citoyen Nantes Métropole - <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/pages/les-cahiers-de-l-evaluation>

▀ **Préconisation n°13 : Associer des citoyens et/ou des représentants d'usagers dans le cadre d'évaluations réalisées.**

Les entreprises, les associations, les collectivités partenaires, peuvent être consultées en tant que bénéficiaires potentiels directs ou indirects d'une politique publique ou simplement informés des travaux d'évaluation conduits. La collectivité peut, également, faire le choix d'associer des représentants de ces acteurs aux travaux d'évaluation.

La participation, plus ou moins directe, d'une pluralité d'acteurs au processus d'évaluation (élus, services, partenaires, opérateurs de la collectivités, experts, bénéficiaires, etc.) est un atout. Elle permet une meilleure compréhension des actions évaluées et concourt à la formulation de préconisations devant répondre à des intérêts divergents.

2.3. Les évaluations obligatoires

Dans le cadre des schémas régionaux obligatoires, l'évaluation est prévue dans les textes réglementaires. Elle peut alors donner à la Région des éléments sur lesquels s'appuyer lors des échanges avec les services de l'État. L'activité évaluative peut être une ressource stratégique intéressante pour confirmer ou réorienter des choix, dans le cadre de ces partenariats.

Les schémas régionaux et le CPER

En qualité de chef de file de politiques publiques, les Régions ont pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre un certain nombre de schémas stratégiques tels que le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), le Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), le Schéma régional d'enseignement supérieur, recherche et innovation (SRESRI), la Stratégie régionale pour l'emploi et la formation professionnelle (SREFOP) et intégrer à ce dernier le Schéma régional des formations sanitaires et sociales (SRFSS), en lien avec l'État.

La définition d'un dispositif de suivi et d'évaluation de ces schémas est rendue obligatoire par la loi. Elle permet d'une part de disposer d'éléments pour le pilotage des schémas et d'autre part d'assurer la visibilité sur le respect et l'avancement de la mise en œuvre des objectifs.

L'évaluation des schémas est à considérer à plusieurs niveaux :

- Au regard des enjeux, avant l'adoption du schéma ;
- Au regard des impacts générés sur le territoire.

L'approche évaluative doit cependant prendre en compte la nature et les caractéristiques de chaque schéma. Dans le cadre de la présente étude, le CESER s'est intéressé plus particulièrement à deux schémas régionaux, le SRADEET d'une part et le SRFSS d'autre part. Il a également porté son attention sur le Contrat de Plan État-Région (CPER).

Le SRADEET

Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire constitue une nouveauté juridique et institutionnelle majeure en termes d'aménagement et de planification. La gouvernance et le dispositif de suivi et d'évaluation doivent s'adapter à la nature et aux caractéristiques de ce schéma qui est à la fois prospectif, stratégique, transversal, intégrateur, prescriptif, évolutif et opérationnel.

La mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation SRADEET est une obligation réglementaire consacrée par l'article R 4251-8 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) : « Le fascicule des règles du SRADEET comprend les modalités et indicateurs de suivi et d'évaluation de l'application des règles générales et de leurs incidences ». Le dispositif de suivi et d'évaluation doit permettre de mesurer objectivement la mise en œuvre du schéma, d'accompagner la prise de décision et de rendre compte à l'État.

Ainsi, le **Fascicule des Règles du SRADEET Pays de la Loire** définit une méthode de suivi à travers d'une part le suivi des indicateurs, un suivi des évolutions appelé « observation » pour connaître les tendances lourdes, les phénomènes émergents ou régressifs à l'œuvre sur le territoire et enfin une évaluation à mi-parcours et en fin de programme qui se veut « globalisante » et interroge à la fois la politique et son environnement « en tentant de préciser les liens de causalité supposés entre les phénomènes structurels, les actions conduites, leurs résultats et leurs impacts »³⁷.

³⁷ Fascicule Règles, mesures d'accompagnement, indicateurs de suivi et d'évaluation du SRADEET Pays de la Loire - https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2022-04/2_fascicule-regles_sraddet-approuve.pdf

Mesurer et réajuster au fil de l'eau

Dans son avis sur le SRADDET présenté lors de la session du 14 décembre 2020³⁸, le CESER Pays de la Loire affirmait que « *si le Schéma s'inscrit dans la durée, il est nécessaire de le penser comme un « livre ouvert », permettant une **succession d'ajustements et de corrections au fil du temps*** ». Et proposait la question évaluative suivante : *Le dispositif de suivi et d'évaluation permet-il à la Région et aux territoires partenaires, de mesurer leurs contributions aux orientations du Schéma (objectifs et règles) ?*

Il convient de faire preuve de **réalisme** et de **pragmatisme**. Il n'est pas possible d'évaluer l'ensemble des objectifs et des règles du SRADDET. Le périmètre, le caractère transversal et la dimension largement déclarative du SRADDET rendent l'exercice d'évaluation complexe.

Expliquer et dialoguer

Le processus évaluatif peut constituer un élément de pédagogie et d'acceptabilité par les acteurs du territoire d'un schéma dont la dimension prescriptive peut être perçue de façon arbitraire et parfois inéquitable. Elle peut aider à formaliser une doctrine commune d'interprétation des règles du SRADDET. Elle peut aussi aider à faire émerger des réponses collectives face à certaines questions sensibles.

Ainsi, le schéma prend en compte un certain nombre d'obligations imposées par la loi qui contiennent des objectifs chiffrés et des échéances sur lesquels une évaluation pourrait s'appuyer. C'est le cas de la Neutralité carbone en 2050 et de l'Objectif de Zéro artificialisation nette en 2050. Une évaluation permettrait de définir comment rectifier les trajectoires puis de réfléchir collectivement sur la question sensible des compensations.

Requestionner les enjeux

L'évaluation du schéma doit pouvoir appréhender la question des enjeux et les questionner dans un environnement en constante évolution. Dans son avis du 14 décembre 2020 cité plus haut, le CESER encourageait la Région à dépasser le « cadre restrictif » pour porter une vision politique, et anticipatrice au regard des défis à relever et formulait la question suivante : *Les orientations du SRADDET (objectifs et règles) sont-ils à la hauteur des enjeux ?*

La démarche de suivi des évolutions prévue dans le dispositif de suivi et d'évaluation du SRADDET Pays de la Loire apportera des éléments d'information utiles sur les tendances lourdes et les phénomènes émergents ou régressifs à

³⁸ Avis du CESER Pays de la Loire sur le SRADDET présenté lors de la session CESER du 14/12/2020 : https://ceser.paysdelaloire.fr/wp-content/uploads/2020_12_14_avis_SRADDET.pdf

l'œuvre sur le territoire, qui seraient à croiser, en vue d'une analyse plus fine, avec les apports d'un exercice évaluatif et prospectif.³⁹

La SREFOP

La Région a sur son territoire la compétence de coordination des politiques de formation. La Stratégie régionale emploi formation orientation professionnelle, qui s'inscrit en cohérence avec le SRDEII doit également comporter un volet évaluatif. La Région Pays de la Loire a la particularité de présenter un document unique qui regroupe la SREFOP et le Contrat de plan régional des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP). Ce support contractuel s'inscrit dans une logique de négociation quadripartite entre l'Etat, la Région, les autorités académiques et les organisations syndicales de salariés et d'employeurs. La partie 3 de ce document⁴⁰, « réponses coordonnées, gouvernance et évaluation » prévoit très précisément les modalités d'évaluation de la SREFOP.

Dans sa contribution d'octobre 2022, le CESER constatait sur la Stratégie 2018-2022 que « malgré l'enjeu d'évaluation clairement annoncé dans le texte, les indicateurs ont été peu renseignés ; il y a eu adaptation mais pas véritablement d'évaluation de la stratégie. Ceci peut s'expliquer au moins en partie par le contexte chaotique de la période (crise Covid notamment). »

Pour la Stratégie 2023-2027, le CESER « souligne l'importance de mener effectivement une évaluation de la stratégie et des actions menées dans son cadre, selon des indicateurs établis dès sa rédaction, renseignés régulièrement (chaque année a minima) et communiqués au CREFOP. »

Dans le cadre de cette Stratégie, le SRFSS fait l'objet d'un cahier annexé à la SREFOP. Le suivi-évaluation du SRFSS fait l'objet d'une expérimentation par la commission Santé – Social du CESER. Cette démarche sera abordée dans la troisième partie de cette étude.

Le CPER

Si l'obligation d'évaluer les politiques développées dans le cadre des Contrats de Plan État-Régions a significativement contribué au développement de la pratique de l'évaluation dans les Régions dans les années 90, la situation est toute autre aujourd'hui.

³⁹ Le CESER rappelle ici la préconisation qu'il avait formulée en direction de la Région dans le cadre de sa Contribution à la démarche Ma Région 2050³⁹ « d'inscrire la prospective régionale comme un exercice continu, fondé sur une succession d'ajustements et de corrections au fil du temps ».

⁴⁰ SREFOP 2018-2022 –

<https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2020-01/defp-2018-strategie-formation-professionnelle.pdf>

En s'attachant à analyser les CPER 2015-2020 dans deux rapports distincts dans le cadre du Printemps de l'évaluation, l'un sur la partie des politiques des territoires et l'autre sur celle des transports, les députés ont regretté « un exercice d'évaluation quasiment impossible ».⁴¹

Difficulté à estimer l'avancement réel des opérations inscrites au CPER, absence de certaines données chiffrées, participations méconnues des opérateurs et participations financières d'acteurs non-signataires, difficulté d'articulation avec les fonds européens, sont autant de facteurs qui compliquent l'exercice d'évaluation. Ces deux rapports regrettent le manque d'indicateurs disponibles pour évaluer la mise en œuvre réelle et la performance des CPER.

Dans le contrat de plan des Pays de la Loire 2021-2027, il n'est fait aucune mention de l'évaluation et il n'existe pas d'indicateurs de performance spécifiques au CPER. Ainsi, l'évaluation du CPER, devenu simple outil de programmation budgétaire, se limite à un suivi financier. Le besoin d'évaluation d'un contrat pour lequel 3,4 milliards d'euros sont programmés à parité par l'État et la Région jusqu'en 2027, est pourtant bien réel. Or, sans indicateurs de performance, il n'est pas possible de mesurer les résultats obtenus ni ses impacts.

L'impact environnemental du CPER fait l'objet d'une évaluation ex ante sur laquelle l'Autorité environnementale donne un avis. De plus, le principe d'éco-conditionnalité doit être appliqué comme élément d'appréciation transversal de l'ensemble des projets du contrat de plan. Ce principe exclut d'un financement CPER les projets qui auraient des incidences néfastes pour le développement durable. Un référentiel des critères d'éco-conditionnalité, articulé avec les objectifs du SRADDET, a été élaboré.⁴²

▀ Préconisation n°14 : Réaliser une ou plusieurs évaluations intermédiaires des schémas obligatoires, au-delà des évaluations réglementaires, afin d'apporter les améliorations ou réorientations nécessaires sans attendre la prochaine programmation.

⁴¹ Rapport du Printemps de l'Evaluation sur la politique des territoires – https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b4195-a9_rapport-fond.pdf

Rapport du Printemps de l'Evaluation sur les infrastructures et services de transport – https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b4195-a19_rapport-fond.pdf

⁴² Cerema, évaluation environnementale stratégique, juin 2021 – https://www.prefectures-regions.gouv.fr/pays-de-la-loire/content/download/93033/595519/file/1_Rapport_environmental_cper21-27.pdf

L'évaluation des fonds européens

Le règlement n°514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, qui porte sur les dispositions communes relatives aux fonds européens, intègre la dimension obligatoire de l'évaluation de l'utilisation de ces fonds. L'article 55 indique qu'un « cadre commun de suivi et d'évaluation est établi en vue de mesurer la pertinence, l'efficacité, la rentabilité, la valeur ajoutée et la durabilité des actions de même que la simplification et la réduction de la charge administrative ». L'article 56 précise que les évaluations « contribuent à améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre des programmes nationaux, conformément au cadre commun de suivi et d'évaluation ».

L'évaluation est intrinsèquement liée aux fonds européens. Elle se pratique tout au long des programmations et se distingue du contrôle, la méthodologie mais aussi les objectifs et la temporalité étant différentes. Cette dernière notion est primordiale lorsqu'il s'agit d'évaluer les fonds européens puisque les programmations se chevauchent en tenant compte à la fois de la mise en paiement de la précédente programmation et de l'élaboration de la suivante. L'ensemble des évaluations ne sont pas achevées lorsque les contours de la programmation à venir sont dessinés, ce qui introduit une latence pour l'intégration des recommandations dans la nouvelle programmation. Les services de la Région Pays de la Loire indiquent néanmoins que les dispositifs formation, orientation et emploi ont pu être amendés sur la base des évaluations réalisées en amont de l'élaboration de la programmation 2021-2027.

Si cette programmation en cours ne fait pas encore l'objet d'évaluation du fait de la prorogation de la programmation précédente, la Région précise qu'un Plan pluriannuel d'évaluation avait permis de définir les évaluations à mener sur la période 2014-2020. Ce plan a été mené par l'intermédiaire d'une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en 2014-2015 et s'est inscrit dans le cadre réglementaire imposant une évaluation par axe pour chaque programme. La démarche évaluative a parfois été plus poussée sur des objectifs stratégiques (OS) ou mutualisée sur certaines thématiques (FEDER-FEADER par exemple) lorsqu'il y avait matière à le faire. Le règlement de la programmation 2021-2027 prévoit une évaluation par programme et non plus par axe, ce qui amènera le Comité régional de suivi des fonds européens, instance pilotée par la Région, à effectuer des choix de thématiques à évaluer au sein des programmes.

Concernant les modalités d'évaluation, la Région a fait le choix d'externaliser via des AMO la réalisation des travaux d'évaluation dans une logique d'indépendance mais également dans un souci de temps et de méthodologie à

déployer. Sur la dernière programmation, le coût de ces AMO représente entre 3 et 3,5 % des crédits pour chaque fonds.⁴³

▀ **Préconisation n°15 : Choisir d'évaluer des thématiques transversales au sein des programmes européens afin que ces évaluations alimentent les politiques publiques régionales.**

Les différentes approches d'évaluation sont autant d'outils en faveur de l'amélioration des politiques régionales. Ces approches permettent de mesurer la pertinence, la cohérence, l'impact et l'efficacité de ces politiques mais également en permettant d'objectiver s'il convient de les conforter, de les réorienter ou de les supprimer. En tant qu'assemblée consultative régionale, représentant la société civile organisée, le CESER a pour mission de « contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales » conformément à la loi 3DS. La troisième et dernière partie de cette étude précise donc la place, le rôle et la contribution du CESER dans les démarches d'évaluation. Cette partie s'appuie, entre autres, sur l'expérimentation réalisée par la commission Santé – Social dans le cadre de sa contribution au Schéma Régional des Formations Sanitaires et Sociales.

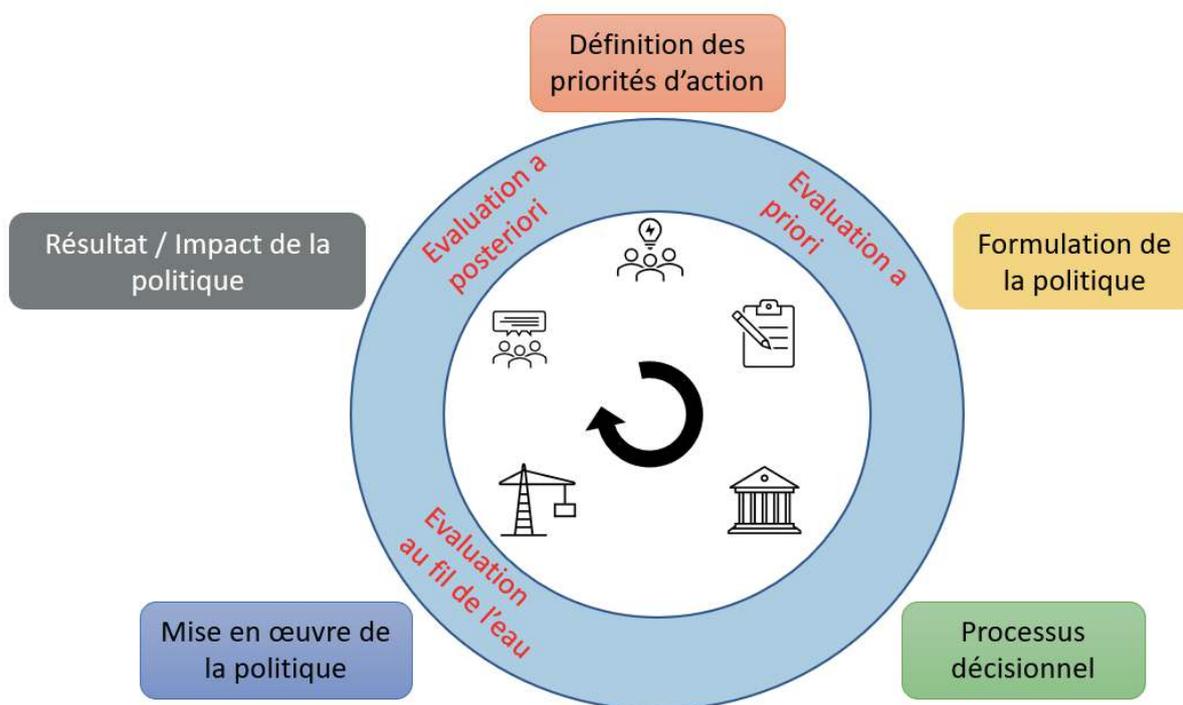
Expérimentation de la commission Santé – Social

Schéma régional des formations sanitaires et sociales (SRFSS) : une contribution au suivi et à l'évaluation qui s'inscrit dans le cycle de vie de la politique publique

Bien que contraint par les réglementations et les dotations de l'État, le SRFSS s'inscrit dans la politique publique de santé et de formation de la Région.

⁴³ Audition de Pierre Abline et de Sophie Brehin, directeur et directrice adjointe des politiques européennes de la Région Pays de la Loire

En tant que tel, ce Schéma s'élabore à travers les différentes étapes du cycle de vie d'une politique publique :



Dans le cadre de son expérimentation, la commission Santé – Social a cherché à inscrire ses travaux et ses différentes contributions dans une temporalité et des modalités pertinentes par rapport aux différentes étapes de l'élaboration du SRFSS par la Région.

Les contributions effectuées en amont ont été fortement utilisées (et valorisées) par la Région dans la définition des objectifs et des mesures inscrites dans le Schéma. Cette démarche a permis au CESER de s'inscrire dès la première phase d'élaboration du SRFSS dans un processus de contribution à l'évaluation.

Les modalités de suivi et de contribution seront ajustées tout au long du cycle de vie, dans le cadre d'un dialogue avec l'élue en charge du SRFSS.

Travaux du CESER

Janvier à juin 2022

Le CESER Pays de la Loire participe aux travaux du CESE sur les métiers du social.

Contribution écrite sur la place de l'apprentissage dans les formations.

Avril 2022

Auto-saisine du CESER nourrie par les travaux précédents et en amont du SRFSS

Juin 2022

Saisine de la Présidente de Région pour une contribution du CESER en amont du SRFSS

Juillet 2022

Ateliers collaboratifs (30 personnes)

Septembre 2022

Organisation d'une journée de réflexion par le CESER sur les métiers du sanitaire et social

120 acteurs réunis : employeurs, salariés, formateurs, partenaires institutionnels (députés, élus régionaux, locaux, etc.)

Cycle de vie d'une politique publique

1. Choix de la problématique à traiter

La manière dont un enjeu attire l'attention des décideurs

Repérer – Faire remonter – Choisir

2. Proposition de solution

Analyse : comprendre la situation et les enjeux ; faire le constat des données du problème, des acteurs concernés, de freins possibles, des leviers

Idées : trouver des idées de manière collaborative, identifier des solutions, des réponses plus globales

Scénario(s) : à construire par le politique

Octobre 2022

Contribution CESER en amont du SRFSS

Décembre 2022

Avis du CESER sur le SRFSS

3. Choix d'une solution par la Région

Formalisation du SRFSS : méthode de prise de décision pour répondre à une problématique

Débat : discuter les solutions proposées, améliorer collectivement les solutions, tenter d'atteindre un consensus

Choix : suite au débat, choisir la meilleure solution à mettre en œuvre

Mai-Juin 2023

Participation aux rencontres départementales organisées par la Région (présentation du schéma et thématiques)

Réalisation d'un outil de suivi

4. Concrétisation de la solution, réalisation pratique des décisions

- Déployer les solutions
- Expérimenter voire généraliser les expérimentations
- Organiser la collaboration entre les acteurs
- Impliquer les citoyens et bénéficiaires de la mise en œuvre

PREVISIONS

Dernier trimestre 2023

Suivi des éléments budgétaires

2024 et après

Rapport annuel de la mise en œuvre du SRFSS

5. Observation des résultats, vérification de la mise en œuvre et de l'atteinte des résultats souhaités

- Évaluation par les usagers (employeurs, salariés, stagiaires, etc.)
- Comparaison régulière avec les objectifs attendus

3. Place, rôle et contribution du CESER dans les démarches d'évaluation

Le CESER entend préciser sa contribution aux évaluations en donnant de la lisibilité à la fonction évaluation dans ses travaux, et clarifier la façon dont il souhaite travailler ces sujets, tant dans sa relation avec la Région qu'en interne. La légitimité et la plus-value du CESER dans cet exercice doivent lui permettre de renforcer l'impact de ses travaux et leur efficacité sur les politiques publiques.

3.1. Un positionnement assumé

Légitimité et plus-value du CESER dans l'exercice de la contribution au suivi et à l'évaluation

Les avis et travaux du CESER ont déjà un caractère évaluatif car ils questionnent les objectifs et leur cohérence avec les problématiques identifiées sur le territoire, certains travaux comportent des parties diagnostic et recueillent des paroles d'acteurs.

En identifiant les besoins, en ouvrant des perspectives sur les solutions à proposer, le CESER se place dans une posture évaluative.

La loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action locale a été adoptée en février 2022. Elle y réaffirme et complète les missions des CESER dans l'article L4134-1 du Code général des collectivités territoriales de la manière suivante :

« Le Conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du Conseil régional et du président du Conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour missions 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, de conduire des études de prospective territoriale régionale ainsi que **de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales.** »

Il convient dès lors pour le CESER de préciser le périmètre et les modalités de sa contribution à l'évaluation et au suivi des politiques publiques. Une comparaison entre les différents CESER a mis en évidence l'existence de deux approches qui font apparaître des positionnements différents. Le CESER Pays de la Loire a auditionné les CESER Bretagne et Grand Est en ce sens.

Une évaluation co-construite avec la Région (CESER Grand Est)⁴⁴

Le CESER Grand Est siège, sur proposition de la Région, dans un Groupe de travail spécialisé (GTS). Ce groupe, composé de vingt-deux membres, est une instance dédiée à l'évaluation depuis 2016. Cela permet au CESER Grand Est d'avoir voix au chapitre et de co-construire l'évaluation avec la Région, tout en se limitant à une contribution.

Cette participation permet d'infuser une réflexion méthodologique, un apport technique et un support au sein du CESER.

En parallèle, des sessions de formation sont assurées par un prestataire externe afin de structurer l'ensemble des démarches du CESER quant à son rôle et aux possibilités de contribution. Elles permettent également de définir les outils pour formuler des préconisations et de créer un référentiel des questions évaluatives.

Un rôle de contributeur et non d'évaluateur (CESER Bretagne)⁴⁵

Le CESER Bretagne rappelle qu'il est contributeur à l'évaluation des politiques publiques régionales et non évaluateur. Ses objectifs sont les suivants :

- Monter en compétences sur l'évaluation ;
- Participer aux instances et aux travaux d'évaluation ;
- Renforcer le travail sur les outils existants ;
- Diffuser la culture de l'évaluation.

Le CESER Bretagne a mis en place dès 2016 un groupe de travail de seize membres référents sur les sujets de « suivi-évaluation de l'action publique » au sein de ses quatre commissions thématiques. De plus, le suivi et l'évaluation font l'objet d'un portage fort au sein du CESER puisque que l'une des trois premières vice-présidentes a, la délégation par le Président de cette mission, en complément le CESER a désigné un rapporteur général.

A l'instar du CESER Grand Est, des sessions de formation sont régulièrement dispensées aux conseillers.

⁴⁴ Audition du CESER Grand Est

⁴⁵ Audition du CESER Bretagne

Positionnement du CESER Pays de la Loire

Le CESER Pays de la Loire souhaite réaffirmer sa volonté d'apporter sa contribution à l'évaluation menée par la Région et non de se positionner en évaluateur.

La présence du CESER aux instances de gouvernance que la Région mettrait en place, y compris dans le cadre de l'élaboration des cahiers des charges, est souhaitée. Le CESER s'inscrira dans une démarche de dialogue constructif pour nourrir la réflexion de la Région et lui apporter un certain nombre de recommandations.

Dans le cadre de l'écosystème régional et comme il l'a déjà fait précédemment, le CESER répondra favorablement aux sollicitations de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire avec qui il entretient des échanges réguliers, notamment dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.⁴⁶

Quelle intégration possible du CESER dans une nouvelle politique régionale d'évaluation des politiques publiques ?

L'intégration des travaux du CESER est à différencier en fonction de la typologie des évaluations :

- Évaluations obligatoires :

Le CESER s'empare du caractère obligatoire de certaines évaluations pour proposer à la Région des thèmes, des critères et des questions évaluatives en fonction des enjeux identifiés et des analyses qu'il produit.

Par ailleurs et dans le cadre des rapports obligatoires soumis au CESER, la contribution au suivi et à l'évaluation peut prendre forme par son avis annuel sur le Rapport d'activité et de développement durable (RADD), outil à travers lequel la Région rend compte et analyse ces sujets dans les différentes politiques publiques qu'elle met en œuvre. Le CESER sera attentif à ce que ce rapport comporte la dimension évaluative réglementaire prévue par les textes.⁴⁷ Il en va de même sur le rapport égalité hommes-femmes et sur le Schéma de promotion des achats publics responsables (SPASER).

Sur ces trois rapports, le CESER se placera dans une position de dialogue régulier avec la Région pour engager un travail d'amélioration.

⁴⁶ Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, Rapport d'activités 2022 – <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-03/Rapport-d-activite-2022.pdf> (page 12)

⁴⁷ Décret pris pour l'application de l'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/%C3%89%C3%A9ments%20m%C3%A9thodologiques%20pour%20l'E2%80%99%C3%A9laboration%20du%20rapport%20sur%20la%20situation%20en%20mati%C3%A8re%20de%20d%C3%A9veloppement%20durable.pdf>

- Autres évaluations menées par la Région :

La conseillère régionale en charge du pilotage du SRFSS a exprimé le souhait que le CESER poursuive sa contribution, comme il l'a fait en amont du schéma. Cette demande porte notamment sur la capacité du CESER à mobiliser et à recueillir des paroles d'acteurs complémentaires à celles recueillies par la Région.

La commission Santé - Social envisage de proposer des questions évaluatives qui lui semble nécessaire que la Région intègre dans la mise en place de sa démarche d'évaluation.

- Suivi-évaluation :

D'une manière générale, l'association des dimensions technique et thématique de l'évaluation est une condition sine qua non pour la pertinence de la contribution du CESER aux travaux évaluatifs. Il convient ainsi de croiser le regard de la personne référente sur le champ de l'évaluation au CESER (aujourd'hui la rapporteure générale à l'évaluation) avec le conseiller désigné sur le sujet évalué (le rapporteur de l'avis ou de l'étude par exemple).

Cela pourrait se matérialiser concrètement, dans un premier temps, sur des évaluations obligatoires comme les fonds européens. Le programme d'évaluation 2021-2027 de ces fonds se fera sur des entrées thématiques, le CESER pourrait formuler des propositions de thématiques à évaluer à la Région, en lien avec la rapporteure générale à l'évaluation et le rapporteur du groupe de travail Europe.

Par ailleurs, le CESER propose d'acter le principe d'une contribution annuelle (périodicité à ajuster en fonction de la pertinence) de suivi de l'avancement des plans et des schémas. Cette contribution viserait, principalement, la cohérence externe des différentes politiques publiques à l'échelle du territoire ligérien. Sous l'impulsion de la Région, elle pourrait être soumise à la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)⁴⁸ dans une logique de coordination et d'amélioration des différentes politiques publiques.

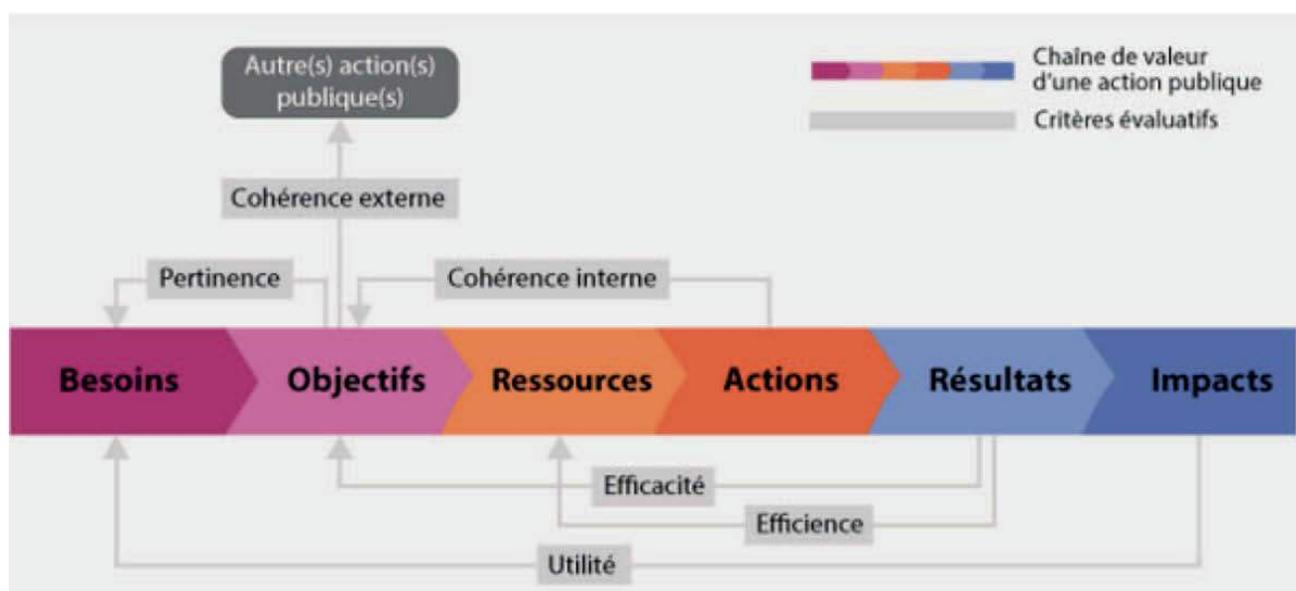
⁴⁸ Vie Publique, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20133-quest-ce-quune-conference-territoriale-de-laction-publique>

Intégrer l'évaluation dans les travaux du CESER

Le CESER peut porter cette posture par ses travaux :

- Dans ses études et contributions :

Une dernière partie « Évaluation et propositions prioritaires » serait intégrée au document d'études et comporterait des critères d'évaluation (pertinence, cohérence interne et externe, impacts/effets, efficacité, etc.) et à travers la formulation de quelques questions évaluatives. Ces critères interrogent l'ensemble des composantes de la chaîne de valeur d'une action publique tout au long de son cycle de vie⁴⁹ :



Ces critères évaluatifs peuvent se décliner de la manière suivante :

- Cohérence interne et externe : les actions conduites sont-elles cohérentes, entre elles et avec les autres politiques territoriales ? Cette cohérence permet-elle d'atteindre les objectifs ?
- Pertinence : les mesures/actions/programmes mis en œuvre correspondent-ils aux objectifs fixés ?
- Efficience : les résultats de l'action sont-ils à la hauteur des ressources allouées (financiers, matériels, humains) ?
- Efficacité : les résultats de l'action sont-ils conformes aux objectifs poursuivis ?
- Utilité : les impacts obtenus correspondent-ils aux enjeux/besoins identifiés initialement ?

⁴⁹ Direction interministérielle de la fonction publique, <https://www.modernisation.gouv.fr/>

Exemples de questions évaluatives formulées par le CESER Auvergne Rhône-Alpes sur les politiques régionales de formation⁵⁰ :

- Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional à l'égard des bénéficiaires de la politique de formation professionnelle ?
- Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional sur les organismes de formation ?
- Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional sur le pilotage du champ emploi, formation, orientation professionnelle ?

- Dans ses avis et rapports :

À partir des documents soumis par la Région, le CESER pourrait analyser les différentes mesures, programmes et actions ainsi que leur capacité à atteindre les objectifs fixés et la réalité de l'effet sur les besoins identifiés.

Pour ce faire, le CESER pourrait se doter d'une grille d'analyse avec les éléments qui structureraient le suivi-évaluation :

Premiers outillages : Pour rendre un avis

Elaboration d'une grille (en cours)

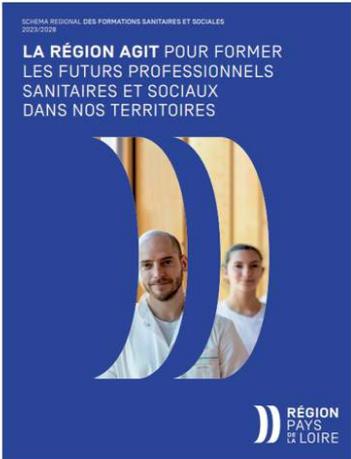
Objectif : vérifier que les conditions pour faciliter le suivi (et l'évaluation) sont bien réunies. Des éléments sont à recueillir pour structurer l'avis sur :

- le contexte : *quid de cette politique publique régionale, bilan quantitatif et qualitatif ou évaluation, éléments de définition de la stratégie, cohérence interne et externe?*
- les constats : *Identification et définition claire, obligation légale, données chiffrées, territorialisés, indetification des points à améliorer ?*
- la stratégie : *Clarté des objectifs, chiffrés, cohérence/ priorités & principes, bénéficiaires identifiés, résultats attendus, proportionnalité réponse/ problème ?*
- le pilotage : *mesures de contrôle et de pilotage : jalons de mise en œuvre, indicateurs, système, dispositif de suivi, d'évaluation, gouvernance ?*
- les moyens : *Eléments financiers en adéquation, aux enjeux et priorités, sources identifiées, place des fonds européens, identifiables ?*
- les questions transversales : *Les enjeux d'égalité femmes hommes, développement durable sont-ils pris en compte dans la stratégie ?*

Dans le cadre de son expérimentation et pour rendre son avis sur le SRFSS, la commission Santé – Social s'est dotée de la grille de lecture et d'analyse suivante (cf. encadré).

Ces outils semblent d'autant plus pertinents qu'ils sont facilitateurs et acceptés par les chargés d'études du CESER.

⁵⁰ CESER Auvergne Rhône-Alpes, <https://ceser.auvergnerhonealpes.fr/avis-et-contributions/des-questions-evaluatives-pour-ameliorer-les-politiques-regionales>



Expérimentation C2
Suivi évaluation du SRFSS

La journée délibérative de septembre a permis de démontrer la capacité du CESER à mobiliser une diversité d'acteurs à travers ses réseaux (acteurs de terrains, organismes de formation, employeurs...) pour:

- Recueillir des données auquel le CR n'a pas forcément accès
- Croiser des regards et analyser
- Produire des connaissances sur les problématiques de formation

L'organisation de journées ouvertes aux parties prenantes (colloques, journées délibératives, etc.) dans le cadre des travaux du CESER peut lui permettre de confronter son analyse à une diversité d'acteurs.

Cette démarche permet au CESER de renforcer la pertinence de ses propositions en prenant appui sur les expertises des acteurs.

Quelle organisation du CESER pour les travaux d'évaluation ?

Afin de répondre aux enjeux de contribution à l'évaluation, la question de l'organisation est centrale pour assurer une contribution pertinente et efficace mais également inscrite dans une logique d'efficience.

Au-delà de la structuration de l'organisation, il est impératif :

- ✓ D'informer l'ensemble des conseillers sur ces sujets ;
- ✓ De sensibiliser les personnes référentes (membres du Bureau, bureaux de commission et rapporteurs d'étude) ;
- ✓ De former les membres inscrits dans l'instance traitant de l'évaluation.

Cela permettra au CESER d'améliorer ses contributions à l'évaluation sur l'ensemble du cycle de vie d'une politique publique.

Dans l'organisation actuelle du CESER, une rapporteure générale a en charge « l'évaluation des politiques publiques ». Une démarche de réflexion autour du fonctionnement du CESER Pays de la Loire est en cours. La fonction évaluation devra naturellement être renforcée dans la prochaine mandature conformément à la loi 3DS.

3.2. L'auto-évaluation des travaux du CESER

Renforcer l'impact de nos travaux sur les politiques publiques : l'expérimentation du suivi-évaluation menée par la commission Santé - Social

Rappel des objectifs de cette expérimentation :

1. Suivre l'impact de nos travaux sur les politiques publiques régionales et plus particulièrement sur le SRFSS ;
2. Inciter la région à utiliser l'évaluation pour améliorer l'impact du SRFSS dans l'amélioration globale du système de santé en Pays de la Loire.

Pour y parvenir, la commission Santé - Social a développé une boîte à outils afin de faciliter le suivi et l'analyse. Ces documents sont destinés à la fois aux conseillers du groupe de travail et/ou de la commission mais également aux chargés d'étude du CESER. La matérialisation du suivi-évaluation permettra également une transmission plus aisée entre les deux mandatures.

Cela se traduit par la mise en place d'un groupe de travail pour suivre les effets des préconisations du CESER ainsi que des outils suivants :

Pour le suivi des effets des préconisations du CESER dans le SRFSS

Proposer un groupe de travail : 7 personnes dont la Rapporteuse

Cadrer de la démarche de contribution à l'évaluation du SRFSS : note

Poser les objectifs du groupe de travail :

- Définir l'objet du suivi : cibler des préconisations « à suivre »
- Définir une méthodologie de suivi
- Réaliser le suivi
- Valoriser le travail de suivi (notamment en interne pour améliorer les prochains avis CESER et en externe pour contribuer à l'évaluation du SRFSS)
- Autoévaluer les travaux du CESER (contribution et avis)

Restitution dans le cadre de l'étude de la Commission 1

Informier l'élue en charge de la démarche : RDV avec Mme Nathalie POIRIER

La commission Santé - Social du CESER a considéré que la constitution d'un groupe de travail autour de la rapporteure de la contribution du CESER au SRFSS était nécessaire. Une note de cadrage a permis de poser les objectifs ce groupe et de faire le lien avec la commission Finances - Prospective dans le cadre de

cette étude. L'élue régionale en charge du SRFSS a été informée de cette démarche et une concertation s'est engagée entre le CESER et la Région dans ce cadre.

Pour l'analyse de la mise en place des préconisations du CESER dans le SRFSS

	SRFSS	Préconisations CESER	Analyse des échanges
AMBITION 2 : ADAPTER L'OFFRE DE FORMATION POUR RÉPONDRE AUX BESOINS CROISSANTS DE LA POPULATION LIGÉRIENNE	Mesure 5 : Accroître l'agilité et l'adaptation de l'appareil de formation	Préconisation 10 : Garantir une utilisation optimale des capacités de formation en ayant un regard sur le nombre d'élèves sortants plutôt qu'entrants	Les difficultés rencontrées par les stagiaires sont essentiellement sur le lieu de stage pratique, la conséquence étant des abandons rapides. Même si cela n'est pas de sa compétence de la Région, il semble important pour le CESER que le Conseil Régional se penche sur ce sujet. Construire les réponses avec tous les niveaux et acteurs impliqués (gouvernance)
	Mesure 7 : Encourager le déploiement des innovations pédagogiques et des expérimentations, l'hybridation des formations et la professionnalisation des acteurs, en accord avec l'évolution des pratiques du secteur	Préconisation 13 : Accompagner les acteurs de la formation aux nouvelles technologies	Pour le CESER, il y a nécessité de faire un réel travail sur l'hybridation et de réfléchir sur les différentes formes qu'elle peut prendre. Le CESER rappelle sa préconisation sur la maîtrise des nouvelles technologies du métier. Suggérer des échanges de pratiques.

Ce premier outil permet de mettre en perspective les mesures du SRFSS avec les préconisations formulées par le CESER. Une troisième colonne fait apparaître une analyse des échanges au fil de l'eau sur chaque mesure en cohérence avec les préconisations et les évolutions constatées.

Cet outil a vocation à être actualisé sur la durée du Schéma en fonction des évolutions, de la mise en œuvre d'actions nouvelles ou d'informations complémentaires. Il permettra de suivre les améliorations apportées.

Pour le suivi et l'analyse des délibérations s'inscrivant dans le SRFSS en commission permanente de la Région

Date CP	SRFSS	Objet de la délibération
J 400 Faciliter l'emploi dans les territoires grâce à une orientation éclairée		
CP 26/05/2023	Objectif 1 : Moderniser la communication et l'information sur les formations et métiers du secteur sanitaire et social	Aide de 1 500 € au titre du « Fonds territorial emploi, formation et orientation professionnelles » à la Communauté de Communes Vendée Grand Littoral pour la réalisation du projet "Découverte des métiers des Services à la personne" sur le territoire Vendée Ouest (CP 26/05/2023)
CP 26/05/2023	Objectif 5 : Garantir des conditions d'accueil et de vie satisfaisantes aux apprenants durant leur parcours de formation	Subvention de 182 000€ en appui au financement de 5 postes de coordination pour l'accueil des apprenants en situation de handicap

Ce deuxième outil vise à décliner par programme budgétaire les engagements pris en commission permanente par le prisme des objectifs du SRFSS. Cela permet de suivre les actions votées tout au long de l'année, d'effectuer une comparaison avec le prévisionnel et ainsi d'enrichir la contribution aux avis budgétaires du CESER.

Cette expérimentation de la commission Santé - Social sera évaluée afin de décider de la généraliser au suivi d'autres dispositifs, de la développer ou de la stopper.

La pertinence de nos travaux pour la démocratie régionale

Le CESER porte l'expression de la société civile organisée à l'échelle des Pays de la Loire. Au-delà de ses missions, ses travaux apportent un éclairage sur un certain nombre de sujets du territoire. L'inscription dans une démarche de dialogue avec les citoyens lui permettrait de vérifier que ses travaux sont en résonance avec les préoccupations de la société ligérienne.

Plusieurs grilles de lecture peuvent être utilisées en ce sens :

Les 17 objectifs mondiaux de développement durable (ODD)

En raison de leur caractère universel, indivisible et transversal, les 17 ODD offrent au CESER un référentiel pour évaluer l'efficacité et la cohérence des politiques publiques au regard des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.



Les 5 orientations stratégiques du CESER

- 1) Changements climatiques et transitions écologiques : prévention, atténuation et adaptation ;
- 2) La prise en compte des évolutions démographiques ;
- 3) Le renouvellement de la gouvernance territoriale régionale ;
- 4) Le renforcement des coopérations territoriales et des cohésions sociales ;
- 5) Le développement de l'éducation, des compétences, des savoirs et des qualifications.

Il peut être opportun de croiser les objectifs/priorités communes à ces deux clés de lecture afin de vérifier si les actions choisies produisent bien les effets attendus sur ces thématiques.

Débats publics

Le CESER, à l'initiative de sa commission Aménagement du territoire – Cadre de vie, a initié une démarche de débats publics sur l'ensemble du territoire ligérien dans le cadre de son étude « L'arbre, poumons de nos vies ligériennes ». Ces dix-huit débats, qui ont rassemblé plus de 2 000 participants. Ils ont permis de faire émerger des remarques et des interrogations imprégnées par les approches des territoires sur lesquels ils ont eu lieu. Dans une logique de regards croisés, les préconisations faites par le CESER ont pu être confrontées avec les réflexions des participants. Un tome 2 de l'étude à partir des verbatims de ces échanges sera proposé au vote lors de la session de décembre 2023. Cette démarche pourra être reconduite dans le cadre de nouvelles études du CESER dans une volonté d'ouverture, de transparence et de pédagogie.

Auto-évaluation de l'évolution du fonctionnement du CESER

En fin de mandat, le CESER a estimé nécessaire de faire évoluer son organisation pour mieux exercer ses missions (*cf. loi 3DS précédemment retranscrite : mieux informer sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations régionales, de conduire des études de prospective territoriale régionale et de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales*). Au-delà des adaptations qui permettraient une amélioration en continu, cette nouvelle organisation fera l'objet d'une évaluation à mi-mandat et ce afin de s'assurer que l'efficacité, la cohérence et l'efficience visée par cette évolution a produit les effets escomptés.

Conclusion

Dans un contexte d'accélération des mutations et de persistance des facteurs de crises, le CESER préconise à la Région de s'emparer de l'évaluation comme outil de structuration et de pilotage des politiques publiques.

Promouvoir une culture de l'évaluation nécessite une impulsion et une volonté politique forte. Orchestrer le temps long, faire preuve d'agilité, planifier les différents travaux, développer les coordinations et les concertations nécessaires à la construction des transversalités permettra d'identifier et de mettre en lumière les pistes de progrès pour l'ensemble des ligériens.

Pour être pleinement efficiente, cette démarche doit se déployer à l'échelon régional mais également territorial (EPCI) dans le cadre des différents contrats qui peuvent exister entre la Région et les territoires.

Mettre en œuvre une démarche d'évaluation à l'échelle régionale et infra, c'est aussi permettre aux acteurs de prendre place dans la construction de perspectives soutenables. Les nécessaires changements seront d'autant plus acceptés qu'ils auront été partagés.

Sur le plan régional, les trois priorités politiques ambitieuses (jeunesse, emploi et écologie) peuvent être vecteurs de progrès si les politiques publiques qui y sont dédiées sont à la hauteur des besoins de la population ligérienne. Le CESER prendra toute sa place à travers « ses contributions au suivi et à l'évaluation » mais il insiste sur la nécessité d'une démarche évaluative volontariste dotée de moyens budgétaires et humains adaptés.

Annexes 1 : les préconisations du CESER à destination de la Région

▣ Préconisation n°1 : Faire de l'évaluation un outil de pilotage des politiques publiques appropriable par les élus.

Parce qu'elle est en lien concret avec l'action, l'évaluation courte ou longue, de processus ou de résultats, doit apporter une connaissance utile et utilisable par les élus qui sont les pilotes des politiques publiques.

L'évaluation doit permettre aux élus de s'assurer que les dispositifs, les mesures prises et les actions conduites :

- Sont cohérents avec les priorités régionales et avec les principes posés de simplification et d'équité territoriale ;
- Produisent les effets escomptés sur les problèmes publics qu'ils sont censés résoudre ;
- Répondent au cadre législatif et/ou réglementaire (égalité femmes-hommes, transition environnementale, handicap, etc.) ;
- Permettent la mesure du changement pour les différents publics cibles que sont les entreprises, les associations, les citoyens, etc. ;

Facilitent l'adaptation des dispositifs pour répondre aux évolutions de contextes ou de besoins.

▣ Préconisation n°2 : Anticiper l'évaluation dans la construction de la politique publique.

Parce que les changements sont nombreux et rapides, les incertitudes multiples et les ressources contraintes, il convient d'autant plus de préparer l'évaluation en amont, d'identifier les objectifs auxquels elle doit répondre et le périmètre sur lequel elle va porter ce qui suppose de clarifier son usage.

Les changements attendus pour les publics ciblés (entreprises, associations, citoyens, etc.) sont à préciser dès la phase de conception d'une politique publique.

Des indicateurs intégrant des variables économiques, sociales et des données environnementales doivent être utilisés.

▣ Préconisation n°3 : Mettre en place un Plan Pluriannuel des Évaluations (PPE) afin de programmer un calendrier des travaux évaluatifs à conduire au sein de la collectivité et les moyens humains et financiers afférents.

La mise en place d'un PPE qui recenserait l'ensemble des travaux d'évaluation prévus sur une période donnée permettrait à la collectivité de :

- Prioriser ses travaux d'évaluation ;
- Fixer des échéances réalistes, pour chaque étape de la programmation ;
- Élaborer un échéancier en adéquation avec les « besoins » des élus (bonne temporalité) ;
- Gagner en visibilité et en transparence.

Cet outil faciliterait l'utilisation des travaux d'évaluation pour améliorer, en continue, les politiques publiques.

La disponibilité des résultats des travaux d'évaluation, en amont de l'élaboration ou des révisions des schémas, plans et stratégies, serait particulièrement utile. Ces travaux peuvent apporter des indications pertinentes pour la définition des orientations budgétaires.

▣ Préconisation n°4 : Installer le pilotage des évaluations.

En intégrant l'évaluation comme un outil d'aide à la conception, au pilotage à des fins d'aide à la décision et d'amélioration continue, la Région donnerait de la visibilité à l'ensemble de ses politiques publiques dans le cadre de ses priorités régionales. Cette perspective suppose l'installation d'une instance de pilotage politique et stratégique.

Cette instance pourrait être présidée par la Présidence de Région ou rattachée par délégation à l'une des vice-présidences.

Un pilotage plus opérationnel permettra de définir le cahier des charges et de suivre l'avancement des travaux, comme cela est déjà effectué dans le cadre de l'évaluation des fonds européens.

Les conclusions, issues des constats, de l'analyse et des recommandations, gagneront en légitimité si elles sont produites dans le cadre d'une instance pluraliste.

▣ Préconisation n°5 : Innover et rendre les démarches évaluatives plus agiles afin qu'elles soient efficaces et utiles à la décision politique.

L'évaluation doit, avant tout, apporter des éléments de connaissance et de compréhension quantitatifs et qualitatifs.

Afin d'éviter le piège d'évaluations très académiques, mais peu utiles à l'action, il convient d'utiliser les démarches, les méthodes et les outils d'évaluation les plus adaptés à l'action.

- Évaluer une partie de programme ;
- S'assurer que, compte tenu des changements intervenus, tel dispositif soit toujours pertinent ;
- Vérifier que les moyens financiers mobilisés sur telle action soient cohérents avec les objectifs ;
- Veiller que telle mesure réponde aux besoins des publics cibles ;
- Etc.

À travers les contrats de territoire 2026, la Région a posé les bases « d'un nouvel accompagnement des territoires, plus juste et plus équilibré à l'échelle du territoire ligérien au bénéfice de ses habitants ». Dans la mesure où les évaluations territoriales ont vocation à porter sur des projets structurants, engager des travaux d'évaluation sur ces contrats serait une démarche intéressante, aujourd'hui peu explorée.

Dans cette dimension territoriale, une évaluation commune à différentes échelles de collectivités constituerait une innovation afin de vérifier si les dispositifs évalués sont en adéquation avec les besoins des citoyens sur le territoire dans leur globalité.

Autant de perspectives qui peuvent mobiliser les services, être porteuses de dynamiques pour les agents et utiles aux élus.

▣ Préconisation n°6 : Amplifier la démarche engagée dite « d'évaluation progressive » en généralisant les approches de suivi-évaluation pour les dispositifs s'inscrivant dans un temps long, en lien avec la gestion en mode projet que la Région souhaite développer.

▣ **Préconisation n°7 : Réserver les évaluations « flash » pour des sujets ponctuels ne nécessitant pas de continuité dans l'approche évaluative ou d'une complexité moindre (« simples et atteignables » dans un temps court).**

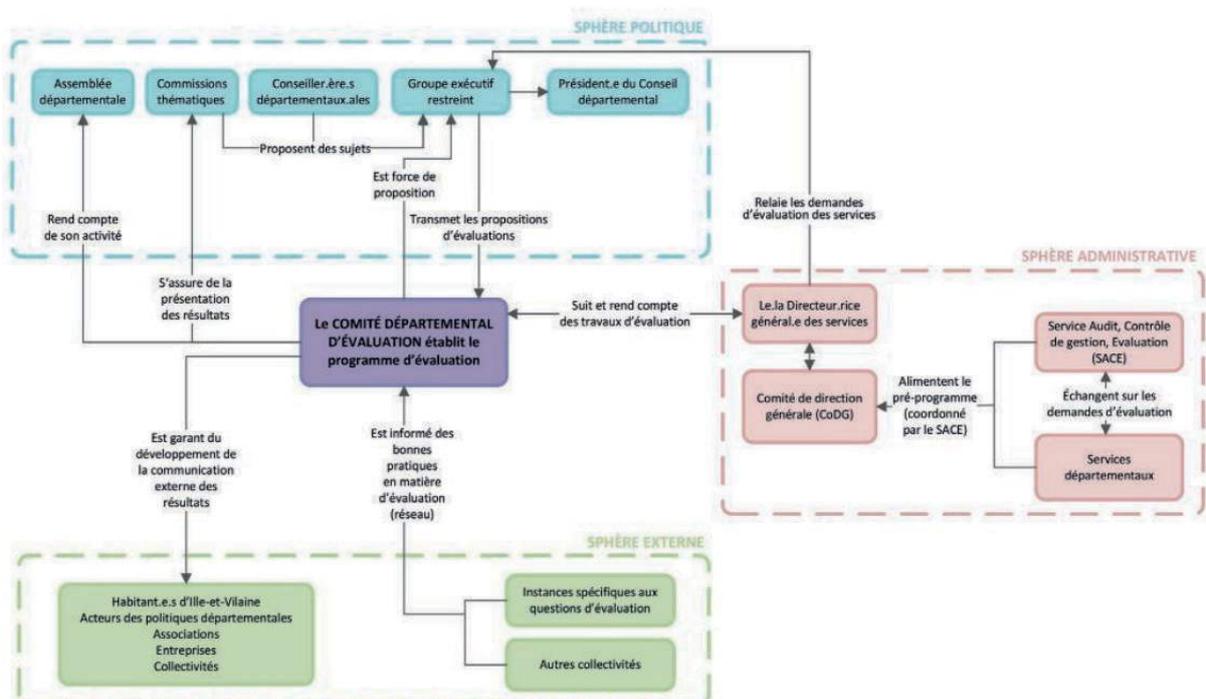
▣ **Préconisation n°8 : Évaluer les expérimentations afin d'objectiver leur poursuite, leur réorientation ou leur arrêt dans le cadre de ce que permet la loi organique dite de différenciation.**

▣ **Préconisation n°9 : Mettre en place une organisation interne renforcée des services (service évaluation, réseau de correspondants au sein des directions métiers et de l'administration générale), en lien avec une instance de gouvernance dédiée.**

L'organisation doit renforcer la communication entre la sphère politique (Présidence, conseillers régionaux, commissions thématiques, etc.) et la sphère administrative (direction générale des services, services régionaux, réseaux de correspondants au sein des directions métiers, service évaluation, etc.), et avec la sphère externe (autres collectivités, entreprises, parties prenantes, etc.).

Le schéma ci-dessous, issu de la Charte de l'évaluation des politiques publiques du Département d'Ille-et-Vilaine, traduit l'articulation entre ces trois sphères :

> **Le CDE dans son environnement institutionnel**



▣ **Préconisation n°10 : Permettre aux élus et aux agents régionaux par l'information, la sensibilisation et la formation, de mieux connaître et maîtriser l'évaluation.**

▣ **Préconisation n°11 : Inscrire la collectivité dans une démarche de mise en réseau avec des acteurs de l'écosystème de l'évaluation afin de monter en compétences et partager les pratiques évaluatives.**

L'utilisation des travaux, par les élus et les agents, comme :

- Outil de pilotage,
- Évaluation des expérimentations,
- Outil de communication sur les résultats des politiques publiques,

nécessite des partages de pratiques, avec des pairs.

Ces échanges peuvent avoir lieu avec d'autres collectivités territoriales ou avec des organisations spécialisées. De tels réseaux peuvent également permettre la diffusion de bonnes pratiques en matière d'évaluation, au sein de la collectivité.

▣ **Préconisation n°12 : Prévoir et organiser la diffusion des résultats de l'évaluation, a minima au sein de l'organisation et auprès des parties prenantes sollicitées pour réaliser ces travaux mais également auprès des citoyens.**

L'évaluation permet de rendre compte, elle favorise la transparence, elle redonne confiance.

Elle permet également de diffuser des connaissances nouvelles qui peuvent faciliter l'acceptabilité d'actions menées ultérieurement, et favoriser l'engagement individuel et collectif au service du développement du territoire régional.

▣ **Préconisation n°13 : Associer des citoyens et/ou des représentants d'usagers dans le cadre d'évaluations réalisées.**

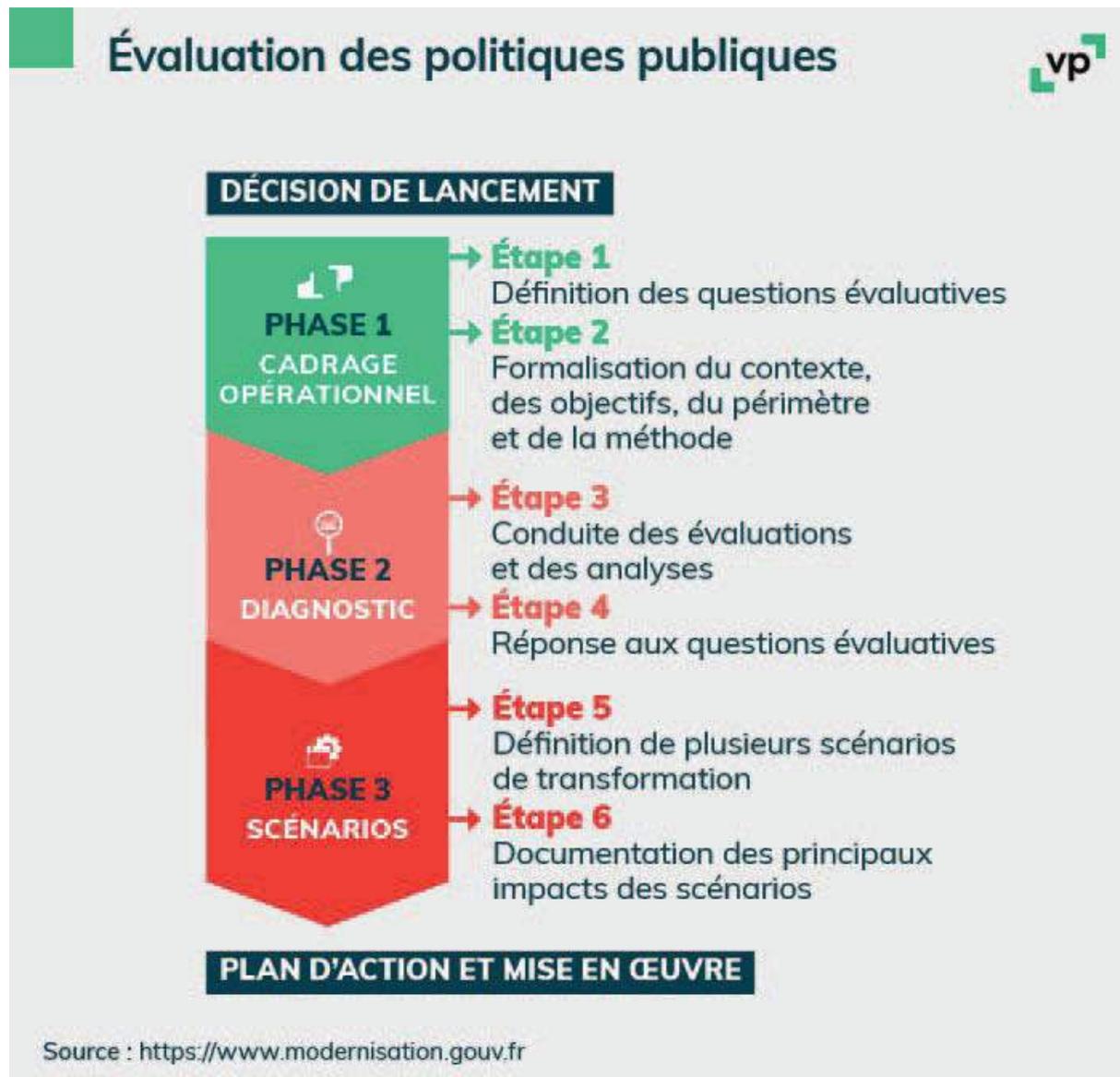
Les entreprises, les associations, les collectivités partenaires, peuvent être consultées en tant que bénéficiaires potentiels directs ou indirects d'une politique publique ou simplement informés des travaux d'évaluation conduits. La collectivité peut, également, faire le choix d'associer des représentants de ces acteurs aux travaux d'évaluation.

La participation, plus ou moins directe, d'une pluralité d'acteurs au processus d'évaluation (élus, services, partenaires, opérateurs de la collectivités, experts, bénéficiaires, etc.) est un atout. Elle permet une meilleure compréhension des actions évaluées et concourt à la formulation de préconisations devant répondre à des intérêts divergents.

▀ Préconisation n°14 : Réaliser une ou plusieurs évaluations intermédiaires des schémas obligatoires, au-delà des évaluations réglementaires, afin d'apporter les améliorations ou réorientations nécessaires sans attendre la prochaine programmation.

▀ Préconisation n°15 : Choisir d'évaluer des thématiques transversales au sein des programmes européens afin que ces évaluations alimentent les politiques publiques régionales.

Annexe n°2 : les étapes de l'évaluation d'une politique publique



vie-publique.fr | Paris 2019

Bibliographie

Documents

- Code des juridictions financières, *Article R. 245-2-1*
- Conseil d'État, *Étude Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques (2020)*
- Contrat de Plan État-Région 1994-1998, *Annexe 1 portant sur la mise en place d'un dispositif régional d'évaluation*
- Cour des Comptes, *Rapport La décentralisation 40 ans après (2023)*
- Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, *À quoi sert l'évaluation de l'action publique ? (2009)*
- France Stratégie, *Rapport Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique (2022)*
- Région Ile-de-France, *L'évaluation des politiques publiques à la Région Ile-de-France : une pratique ambitieuse et innovation au service de l'action régionale (2019)*
- Revue française de gestion, *Contraintes et vertus de l'évaluation participative (2009)*
- Société Française de l'Évaluation, *Baromètre 2021*
- Société Française de l'Évaluation, *Évaluer une action publique, petit guide à l'attention des élus et autres décideurs*

Sites internet consultés

- Afigese,
<https://afigese.fr/wp-content/uploads/2022/02/Les-Echos-de-lEvaluation-n%C2%B0-15.pdf>
- Cerema, Evaluation environnementale stratégique (2021),
https://www.prefectures-regions.gouv.fr/pays-de-laloire/content/download/93033/595519/file/1_Rapport_environnement_al_cper21-27.pdf
- CESER Auvergne Rhône-Alpes,
<https://ceser.auvergnerhonealpes.fr/avis-et-contributions/des-questions-evaluatives-pour-ameliorer-les-politiques-regionales>
- CESER Pays de la Loire,
https://ceser.paysdelaloire.fr/wp-content/uploads/2020_12_14_avis_SRADDET.pdf

- Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, *Rapport d'activités (2022)*,
<https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-03/Rapport-d-activite-2022.pdf>
- CNFPT, Etude sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale (2018),
https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/14098-pratiques_devaluation.asdo_validee.pdf
- Département d'Ille-et-Vilaine, *Charte de l'évaluation des politiques publiques (2018)*,
https://www.ille-et-vilaine.fr/sites/default/files/asset/document/charte_de_levaluation_document_de_communication_-_janvier_2018.pdf
- Direction interministérielle de la fonction publique,
<https://www.modernisation.gouv.fr/>
- France Stratégie, *Quelles évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ? (2022)*,
<https://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluations-politiques-publiques-utilisations>
- Nantes Métropole, *Dialogue Citoyen*,
<https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/pages/les-cahiers-de-l-evaluation>
- Policy experimentation : core concepts, political dynamics, governance et impacts,
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-018-9321-9>
- Printemps de l'évaluation sur la politique des territoires,
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b4195-a9_rapport-fond.pdf
- Quadrant Conseil,
<https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/documents/Experimentation.pdf>
https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/4_le_suivi.pdf
<https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/outils/glossaire.pdf>
- Région Bourgogne-Franche-Comté,
<https://www.bourgognefranche-comte.fr/sites/default/files/2022-02/budget%20primitif%202022%20-%20Deliberation.pdf>
- Région Nouvelle-Aquitaine,
<https://www.nouvelle-aquitaine.fr/linstitution/les-demarches-de-linstitution/levaluation-des-politiques-publiques>

- Société Française de l'Évaluation, *Observatoire Évaluation*,
<https://sites.google.com/view/sfe-observatoire-evaluation/tendances>
- SRADDET Pays de la Loire, *Fascicule Règles, mesures d'accompagnement, indicateurs de suivi et d'évaluation*,
https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2022-04/2_fascicule-regles_sraddet-approuve.pdf
- SREFOP Pays de la Loire (2018-2022),
<https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2020-01/defp-2018-strategie-formation-professionnelle.pdf>
- Vie Publique,
<https://www.vie-publique.fr/fiches/20133-quest-ce-quune-conference-territoriale-de-laction-publique>
<https://www.vie-publique.fr/loi/275530-loi-19-avril-2021-experimentations-locales-differenciation-territoriale>

Remerciements

Au cours de cette étude, le CESER a auditionné plusieurs élus, agents publics ou encore experts et structures de l'écosystème de l'évaluation des politiques publiques. Le CESER adresse ses remerciements à l'ensemble des personnes auditionnées. Leur disponibilité, leur pertinence et leur expertise ont largement contribué à la réalisation de cette étude. Par ordre alphabétique des structures rencontrées et personnes auditionnées :

CESER Bretagne

- Brigitte LE CORNET, conseillère
- Marie-Martine LIPS, vice-présidente

CESER Grand Est

- Solenne HEBRARD, chargée d'études
- Michèle TREMOLIERES, présidente de groupe de travail, accompagnée du groupe de travail évaluation des politiques publiques régionales

Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

- Bertrand DIRINGER, président
- Pierre-Jean ESPI, président de section

Département de Loire-Atlantique

- Vincent COLOMBO, chef de service

Département du Loir-et-Cher

- Vincent TISON, chef de projet

Région Nouvelle-Aquitaine

- Olivier DELAGE, directeur

Région Pays de la Loire

- Pierre ABLINE, directeur
- Lydie BERNARD, vice-présidente
- Anne-Claire BRANELLEC, directrice adjointe
- Sophie BREHIN, directrice adjointe
- Jean THAREAU, chef de projet



L'évaluation au service des politiques publiques régionales

Un outil d'aide en faveur de l'action publique

Pour être utile, l'évaluation des politiques publiques doit s'inscrire dans la stratégie et dans le calendrier politique mais également être en cohérence avec les questions que se posent les élus et les services administratifs. Cette démarche doit se déployer à l'échelon régional et se décliner au niveau local (EPCI notamment) dans le cadre des différents contrats qui peuvent exister entre la Région et les territoires. Mettre en œuvre une telle démarche à l'échelle régionale et infra, c'est aussi permettre aux acteurs de prendre place dans la construction de perspectives soutenables.

Cette étude du CESER Pays de la Loire propose une méthodologie partagée et des préconisations dont la Région et les élus peuvent s'emparer pour faire de l'évaluation un outil au service des politiques publiques régionales.

**CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ENVIRONNEMENTAL
DES PAYS DE LA LOIRE**

Hôtel de la Région
1 rue de la Loire
44 966 Nantes cedex 9
Tél. 02 28 20 53 14
ceser@paysdelaloire.fr

 ceser.paysdelaloire.fr

 [@ceserPDL](https://twitter.com/ceserPDL)

 [CESER Pays de la Loire](https://www.youtube.com/CESER Pays de la Loire)

 www.linkedin.com/company/ceser-pdl/

