Evaluation des politiques publiques : principes, dispositifs et rôle(s) des Conseils de Développement bretons

Session de formation – 4 juillet 2017
Lieu : Pontivy (Auberge de Jeunesse)

Guy PAGNARD, consultant & cogérant

Ordre du jour

- Tour de table et attentes spécifiques
- « Evaluer, c'est quoi ? »
  - Objet, définitions et application aux politiques publiques
- « Evaluer, comment ? »
  - Procédure ou processus ?
  - Rôle et place du Conseil de Développement ?
  - Les dispositifs d'évaluation
- Exemples
- Exercice pratique
- Evaluation de la formation

Accès aux documents de la formation

- http://www.futurouest.com/index.php?rub=enquetes

Séquence 1 : « évaluer, c'est quoi pour vous ? »

- Prise de connaissance et attentes (tour de table)
  - En tant qu'individu, avez-vous déjà participé à une démarche d'évaluation ?
  - Avez-vous des idées de cas concrets, où vous pensez que le CD pourrait évaluer l'action publique ?
  - En tant que bénévole de votre Conseil de Développement, qu'attendez-vous de connaître et pouvoir faire à l'issue de cette formation ?

Séquence 1 : attendus de la formation

- Acquis de la formation pour les stagiaires ?

1. Distinguer les types d'évaluation des politiques publiques
2. Structurer une réponse du CD à l'évaluation d'une politique locale/régionale
3. Clarifier le référentiel d'une évaluation (objectifs, moyens, critères)
4. Formuler les questions évaluatives et les indicateurs quantitatifs
5. Organiser un dispositif d'évaluation pour les parties prenantes

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Bibliographie sélective

  - Petit guide de l'évaluation. Conseil scientifique de l'évaluation. 1992.
  - Société Française de l'Evaluation; www.sfe.asso.fr
  - Guide de l'évaluation – OCDE – 2005
  - L'évaluation des politiques publiques (Guillermo Martin, Enseignant à Sciences-Po Paris) – Séminaire CNER 06/2006
  - Évaluation et Agendas 21 locaux : Repères méthodologiques et pratiques d'outils. ARENE IdF – 05/2009
  - La fièvre de l'évaluation. Revue Sciences humaines – 09/2009
  - Évaluation des politiques publiques (EPP) : principes, processus et méthode. Secrétariat général à la modernisation de l'action publique – 04/2015
  - Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens (Rozenn Desplatz, Marc Ferracci). France Stratégie – 09/2016

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Définition
  - Petit Robert : *« Evaluer : juger de la valeur de quelque chose »*
    - *« Ce qui a de la valeur n'a pas toujours de prix, et ce qui a un prix n'a pas nécessairement de valeur » :* qualité des relations humaines dans les services ou l'assistance à la personne (santé, solidarité, social)

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Historique de l'évaluation des politiques publiques dans les pays développés :
  - Justifier les usages des moyens (juridiques, financiers,…) confiés à la puissance publique (impôts, autorisations, interdiction,…)
  - Début des années 1980 en France (*new public management* aux USA) => plusieurs commissions et comités
  - *« Accountability »* = rendre des comptes (aux actionnaires, aux contribuables, aux citoyens,…). *« Redevabilité »* au Québec.

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Définitions pour les politiques publiques
  - *« L'évaluation se place du point de vue de la société pour porter un jugement sur le bien-fondé, l'efficacité, la cohérence, l'utilité des interventions publiques. C'est là sa principale valeur ajoutée. »*
  - *Formuler un jugement le mieux informé, le plus impartial et le plus incontestable possible pour faire avancer dans une démarche de progrès (C3E)*

(C3E – Centre Européen d'Expertise en Evaluation. 1999)

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Définition pour les politiques publiques <u>en France</u>
  - **Références législatives** :
    - Art 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : *« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »*
    - *« Apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »* (Décret du 18 Novembre <u>1998</u>)
    - *« Le parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement et <u>évalue</u> les politiques publiques » (Art 24 de la Constitution révisée en 2008)*
  - Transparence, Modernisation/performance de l'Etat et des services publics, Cohérence de l'organisation et des affectations de moyens (LOLF-2001), Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP-2007), réduction du déficit public (pacte de stabilité national - 2014)

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- De quelles politiques publiques parle-t-on ?
  - *La recherche (« performance » ?!)*
  - *Le RMI-RSA*
  - *L'éducation nationale (comparaisons internationales - PISA/OCDE)*
  - *Les hôpitaux*
  - *Les crédits européens*
  - *Les programmes liés à l'eau*
  - *…*

  - … mais aussi toutes les « démarches stratégiques » liées à des territoires (planifications d'aménagement, politiques sectorielles de mobilités, d'énergie, de développement économique,…)
  - … et les démarches des entreprises privées (qualité, Responsabilité Sociétale de l'Entreprise, Qualité-Sécurité-Environnement, Certification…)

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Des difficultés d'acceptation <u>en France</u>
  - Une connotation négative en France (« être noté voire catalogué, comme à l'école »)
  - Une démarche orientable (« purement comptable », primauté au quantifiable) et/ou subjective (valeurs morales et politiques, référentiel local ou de contexte, justification réglementaire ou contractuelle)
  - Un contrôle démocratique de la gestion publique OU un avatar de la pensée économique ultra-libérale (anti-Etat) ?
  - « Compétence » et « légitimité » des « évaluateur(s) » ?

  - **Un changement de culture de l'Etat et des collectivités territoriales en France ?**
  - **Evaluation… stratégie… management public… accompagnement du changement**

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Principes récents pour les politiques publiques nationales (SGMAP)

• Fournir au décideur des scénarios alternatifs à même de déboucher sur une prise de décision puis une mise en œuvre de la transformation / réforme souhaitée	**1. Aide à la décision**	**2. Participation et transparence**	• Associer acteurs et bénéficiaires de la politique pour favoriser l'appropriation collective des besoins de transformation • Rendre compte et communiquer sur les EPP pour contribuer à l'exercice de la démocratie
• Interroger l'ensemble de la chaîne de valeur de l'action publique (efficacité, efficience, cohérence, utilité…)	**3. Analyse multicritère**	**4. Méthode**	• Mettre en œuvre les trois principes précédents dans le cadre d'une gouvernance et d'un protocole de travail opposables aux commanditaires, aux évaluateurs et aux parties prenantes

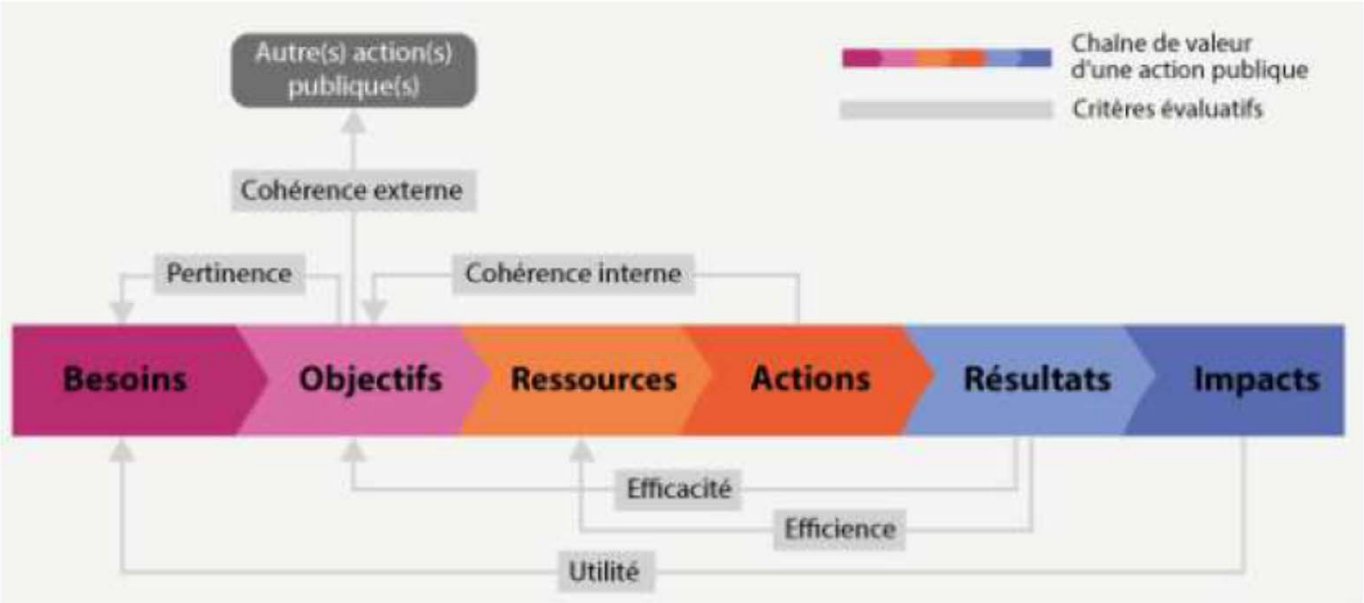
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

FUTUROuest
Le futur est notre passion

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Principes récents pour les politiques publiques nationales (SGMAP)

Les critères d'évaluation d'une politique publique



Source : SG-MAP (2015)

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

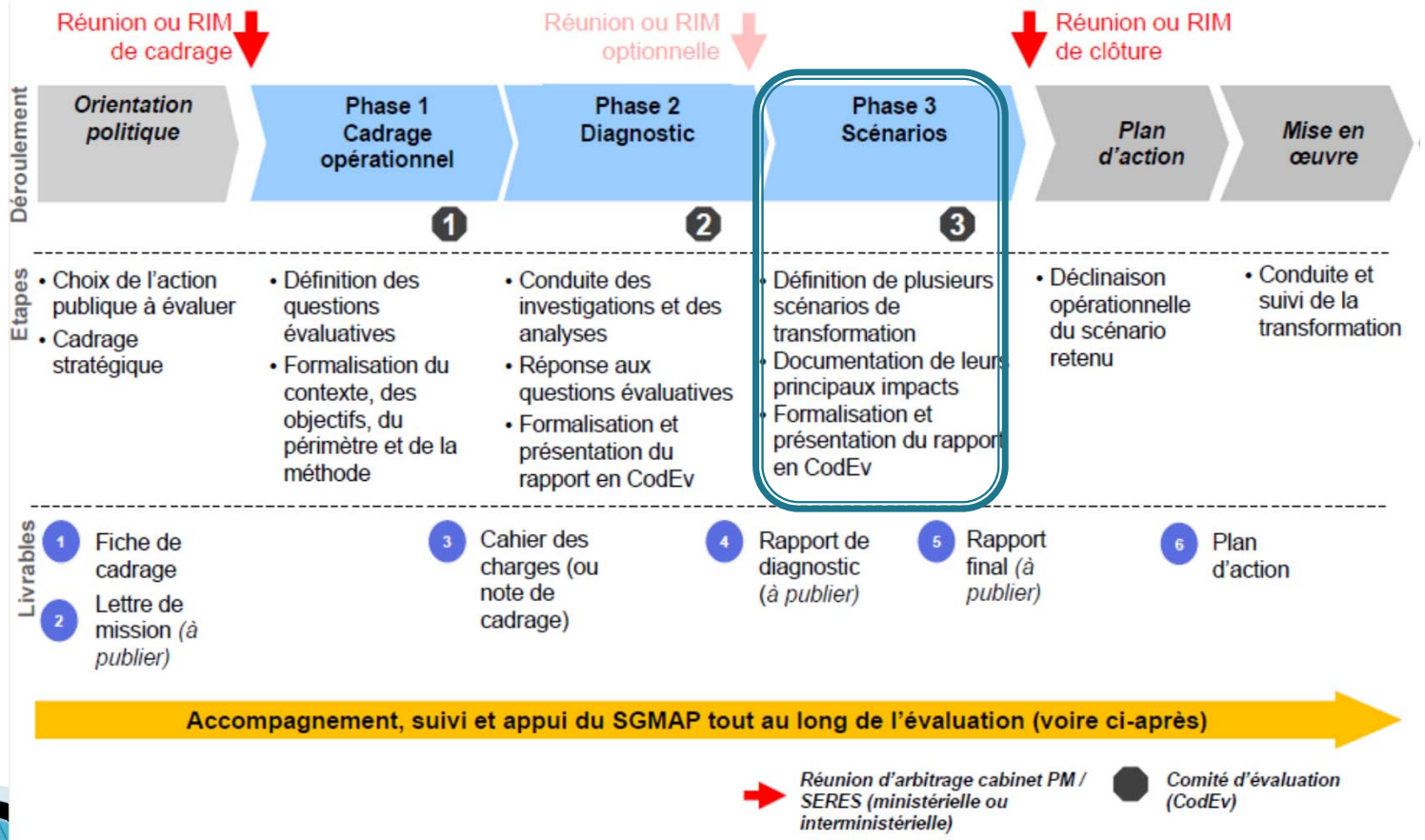
- Définitions, objet et principes de l'évaluation des politiques publiques en France : <u>critères de l'évaluation</u>

  - *« est-ce que ça marche ? », « à un coût acceptable ? »*

  - **Utilité** : par rapport aux problèmes initiaux ou besoins à résoudre/satisfaire des bénéficiaires/publics visés
  - **Pertinence** : des objectifs aux besoins
  - **Efficacité** : des actions (moyens) mis en œuvre / objectifs
  - **Efficience** : du coût des actions mis en œuvre
  - **Cohérence globale** : effets d'aubaine, induits, collatéraux, indésirables, contradictoires, synergiques <u>de l'ensemble</u> des objectifs et actions mis en œuvre

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

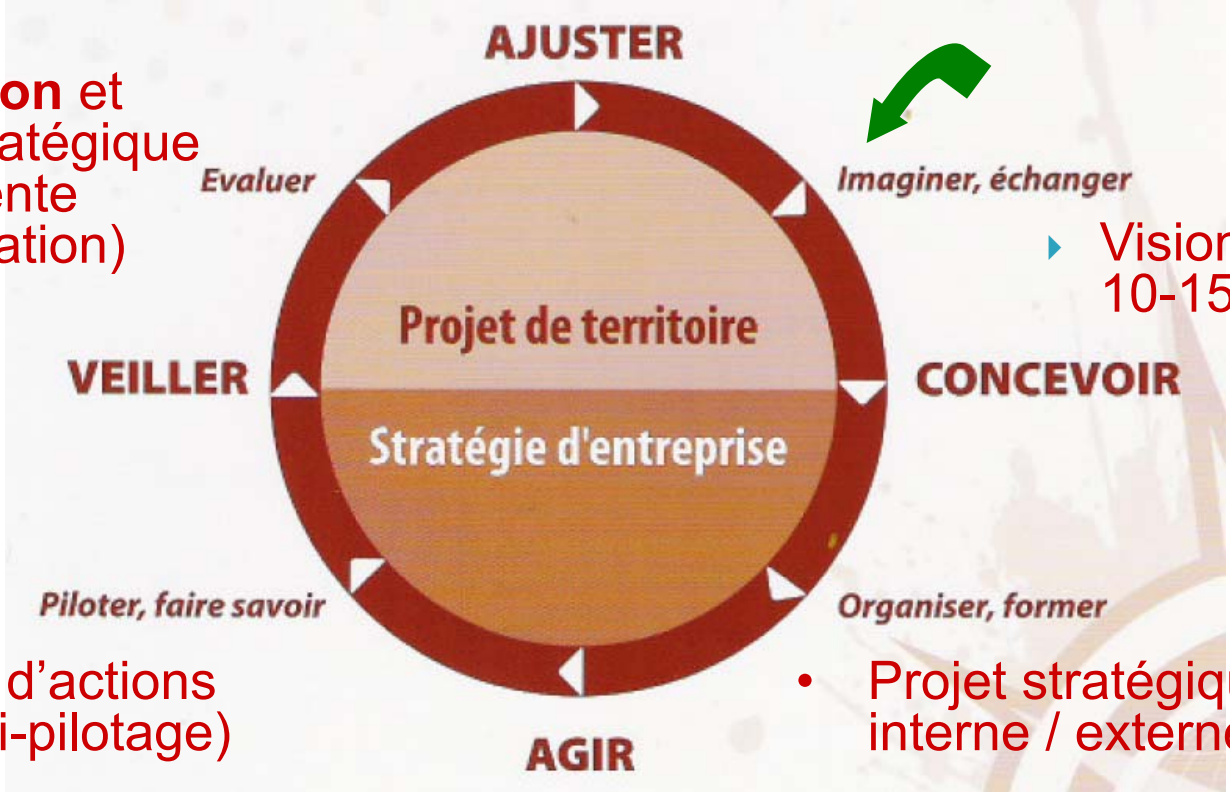
- Principes récents pour les politiques publiques nationales (SGMAP) : <u>**constat ou changement ?**</u>



Pourquoi la prospective appliquée à la stratégie ?

Un management global et d'amélioration continue

- **Evaluation** et Veille stratégique permanente (actualisation)



- Vision 10-15 ans

- Plan d'actions (suivi-pilotage)

- Projet stratégique interne / externe

⇒ Décider d'une stratégie collective pertinente et partagée
⇒ Enclencher un processus de changement permanent et piloté

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Des exemples récents d'évaluation des politiques publiques nationales (SGMAP)
  - http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/toutes-les-evaluations-de-politiques-publiques

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Typologie de l'évaluation
  - **Evaluation ≠ Expertise ≠ Avis**
  - **Ex ante :**
    - Risques / Avantages : évaluation des risques assurantiels
    - Intérêt Coûts/Bénéfices des infrastructures : intérêt général (ex : A.G.O), opportunité de réalisation
  - **Ex post :**
    - Mesures des impacts, effets des actions sur les objectifs, finalités poursuivies
    - Intérêt fort si actualisation et pilotage d'une stratégie de long terme
    - Inconvénient : démarche lourde et donc séquentielle (tous les 5/6 ans)
  - **In itinere** *(intermédiaire, continue, « à mi-parcours », suivi-éval°)* :
    - Intérêt pour pilotage de l'action (cohérence, efficacité de l'organisation et des affectations de moyens aux réalités / intentions)
    - Meilleur compromis entre utilité et faisabilité

Séquence 2 : « évaluer, c'est quoi ? »

- Types de l'évaluation
  - **Externe :**
    - Audit, expertise, observateur-évaluateur, tiers-garant de l'objectivité de la démarche avec le maître d'ouvrage, les opérateurs et les public-cibles.
      Exemple : EY pour les politiques FEDER-FSE de Bretagne
  - **Accompagnée :**
    - Tiers-garant méthodologique. Démarche de management de qualité dans une relation client-fournisseur contractuelle
      Exemple : Programmes Régionaux de Développement Agricole (PRDA)
  - **Auto-évaluation :**
    - Démarche de pilotage stratégique (tableau de bord d'indicateurs) ou de management qualité interne
      Exemple : Certifications

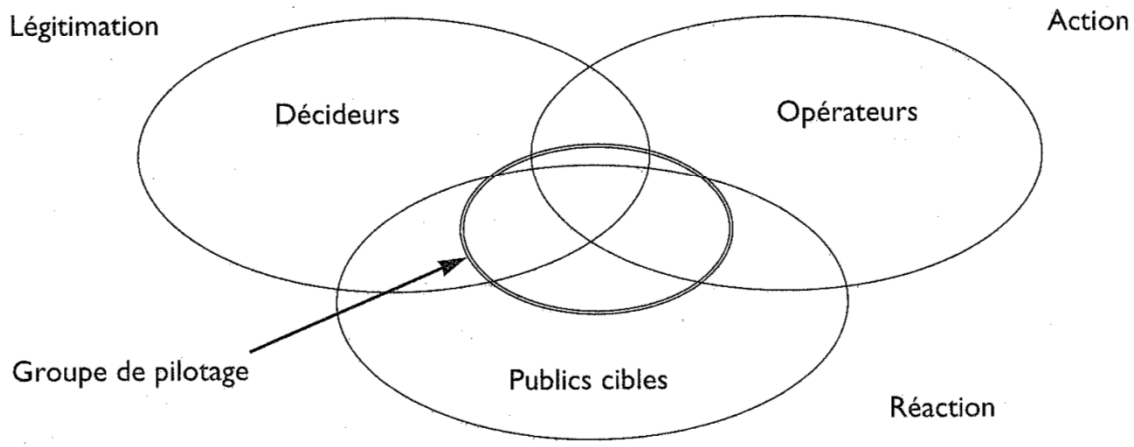
Séquence 3 : « évaluer, comment ? »

- De la théorie… à l'application
  - L'évaluation, une démarche « à part »…
    … OU une étape d'un management de progrès continu ? ⇨ Suivi, Bilan, Veille,…
  - « L'évaluation n'est pas une science, mais un art »
  - « Chaque évaluation est unique » (valeur relative selon le lieu et l'époque)
  - Technocratique OU Participative (usager/client)
  - Quantification généralisée = « illusoire »
    ⇨ Qualitatif ET Participatif ?
  - La crainte de « l'usine à gaz » et du « temps perdu »

Séquence 3 : « évaluer, comment ? »

- Procédure ou processus ?
  - Démarche interne et formelle entre décideurs / financeurs / opérateurs ?
    - *« Quelle place pour les publics cibles ? »*

Constituer le groupe de pilotage



Source : C3E – Centre européen d'expertise en évaluation, Lyon, 1998

Séquence 3 : « Positionnement des Conseils de Développement ? »

- Comme acteur pertinent « échantillon des public-cibles » des politiques / actions publiques :
  - Représentation de la société civile
  - « Citoyen – Usager – Contribuable »
  - Comités consultatifs des services publics locaux

Séquence 3 : « Positionnement des Conseils de Développement ? »

- Comme acteur <u>légitime</u> de la démocratie participative
  - LOI NOTRE (2015) :
    - extension des Conseil de Développement à toutes les intercommunalités > 20 000 habitants
    - **Article L5211-10-1 du CGCT** : *IV.- Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.*
    - *Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.*
  - Etre sollicité pour donner un avis consultatif ou plus formel (CUP)

Séquence 3 : « Positionnement des Conseils de Développement ? »

- Comme acteur <u>reconnu</u> de la démocratie participative :
  - <u>**Contribuer…**</u> donner un avis en auto-saisine ou sur demande (ex : CESER)
  - <u>**Co-construire…**</u> être associé à une réflexion, un avis, une évaluation avec les instances politiques et leurs services
  - <u>**Co-décider**</u> (contrat unique de partenariat, « budgets participatifs »,…)

Séquence 3 : « évaluer, comment ? »

- Les <u>éléments du dispositif</u> d'évaluation

1. Documents de référence, référentiel (finalités/objectifs/moyens)
2. Indicateurs et tableau de bord (suivi-évaluation)
3. Questions évaluatives qualitatives
4. Comparaisons dans le temps (évolutions) et dans l'espace (benchmark)
5. Qui répond ? Les parties prenantes + expertises externes

Séquence 3 : « évaluer, comment ? »

- Les formes de la restitution : **constats et recommandations**
  - Eléments factuels (objectivité)
    - Statistiques, indicateurs,… à travailler avec les partenaires locaux (ex : Agence d'urbanisme,…) ?
    - Cadre réglementaire (rôle des services de l'Etat)
  - Avis critique + et – (subjectivités)
    - Enquêtes
    - Entretiens
  - Contribution à l'actualisation/amélioration des politiques publiques (propositions, recommandations)

Séquence 4 : Quelques exemples

5. Projet de territoire des Coëvrons (53)

- 1 projet de territoire en 2004, « confirmé » en 2012
- Une manière d'impliquer les élus (anciens et nouveaux) à l'actualisation du projet
- (Re)mise en cohérence des actions conduites au quotidien et des objectifs stratégiques territoriaux

QUEL EST VOTRE AVIS SUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS FIXÉS ?	STRUCTURER ET PROFESSIONNALISER L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES	DISPOSER D'ESPACES ECONOMIQUES PERFORMANTS
6. Résultats atteints et même au-delà (actions à maintenir voire développer)		
5. Résultats satisfaisants (actions en rythme de croisière aujourd'hui)		
4. Résultats partiels (mais actions en cours de réalisation => poursuivre)		
3. Résultats partiels mais au point-mort (actions à relancer)		
2. Résultats faibles jusqu'ici mais objectifs toujours pertinents (actions à relancer)		
1. Résultats faibles à nuls et objectifs à reconsidérer (moindre pertinence dans le contexte actuel/futur)		

Séquence 4 : Quelques exemples

6. <u>1ère évaluation de l'Agenda 21 de la commune de Saint-Yvi</u>
   - Adoption du projet : 07-2011
   - 1ère évaluation à N+2
     : degré d'atteinte des objectifs
   - Remise en question : actualisation des priorités et des moyens

Nouvelle action annulée

Nouvelle action entièrement mise en œuvre

Nouvelle action en phase de démarrage

Nouvelle action partiellement réalisée

Nouvelle action en « stand-by »

Alerte !

Question : où en est-on exactement de l'action prévue ?

Question : relance-t-on l'action prévue ?

Question : arrête-t-on définitivement l'action ?

Nouvelle idée d'action

Séquence 4 : Quelques exemples

7. <u>Evaluation de la compatibilité du projet de révision du P.L.U de la commune de Saint-Yvi, avec le SCOT de Concarneau Cornouaille Agglomération</u>
   - Critères liés aux prescriptions et recommandations du SCOT
   - Analyse des éléments quantitatifs
   - Analyse des éléments qualitatifs

Performant	Compatible	Point de vigilance	Incompatible	Sans objet

Séquence 5 : Exercice pratique

- Mise en situation (3 sous-groupes – 1h/1h30)
  - Evaluation d'une stratégie publique dans laquelle les Conseils de Développement sont parties prenantes
    - Un SCOT (volet environnement) : Pays du Bocage vendéen (85)
    - Un PCET : Pays des Mauges (49)
    - Une politique « sectorielle » : Grande Vitesse ferroviaire et mobilités en Bretagne

Séquence 5 : Exercice pratique

- Mise en situation (3 sous-groupes – 1h/1h30)
  - Evaluation d'une stratégie publique dans laquelle les Conseils de Développement sont parties prenantes
  - Protocole :
    - Référentiel. Quels sont :
      - les finalités pour le territoire et ses habitants ?
      - les grands objectifs stratégiques ?
      - les principaux moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ?
    - Quelles seraient les principales « Questions évaluatives » à poser (formulation libre ou sur échelle de critère) ? Quels seraient les principaux indicateurs quantitatifs utiles à l'évaluation ?
    - De quelle manière, le CD pourrait-il s'impliquer dans une telle évaluation, en tant que partie prenante ?

Séquence 5 : Exercice pratique

- Présentation/échanges (1/4 h par groupe)

- Debriefing final (1/2 h)
  - Avec quelle légitimité, compétence et comment les CD peuvent-ils s'impliquer dans l'évaluation d'actions ou de politiques publiques locales ?

Séquence 6 : Evaluation de la formation

- Questionnaire d'évaluation de la formation (20 mn)
  - En ligne
    - https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScAHuVjlma3yz4rgF45cTQ7KUfQ_uxkUI_kVjF5xnP1D9VFLA/viewform?c=0&w=1&usp=mail_form_link