



**LES AVIS ET
RAPPORTS**
DU CESIER

**De l'intérêt d'un travail coopératif au service
de l'évaluation des politiques publiques**

Un outil de débat démocratique et d'aide à la décision

Avis du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est

Présenté par :

Françoise SEIROLLE, Présidente,

Bruno ULRICH, Rapporteur,

au titre du groupe de travail spécialisé Évaluation.

Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est a voté
le présent avis à l'unanimité des suffrages exprimés avec 3 abstentions.

INTRODUCTION

Depuis la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 7 août 2015, les Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) se sont vus confier la mission de « *contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* ». L'attribution de cette nouvelle mission a impliqué, pour les CESER, de définir le cadre et les modalités de leur contribution.

Le CESER Grand Est a choisi de s'engager activement dans la mise en œuvre de la contribution à l'évaluation et au suivi et s'est doté, dès 2016, d'une instance dédiée, un Groupe de Travail Permanent (GTP). En 2018, suite au renouvellement de l'Assemblée du CESER, un Groupe de Travail Spécialisé (GTS) « Évaluation » a été installé.

La création d'une instance spécifique n'a, cependant, constitué que la première étape d'une démarche globale visant à inscrire l'évaluation et le suivi dans tous les travaux du CESER Grand Est.

Outre les moyens techniques, le CESER Grand Est a souhaité se doter des moyens « méthodologiques » nécessaires à l'exercice de la mission de contribution à l'évaluation et au suivi. Aussi, il a déterminé l'ensemble des composantes de la vision « CESER Grand Est » de l'évaluation, a exploré les possibilités de contribution et a identifié les axes forts et **les conditions de la réussite d'un travail coopératif avec le Conseil régional**.

L'ensemble de ce travail de cadrage ainsi que des échanges fréquents avec le Conseil régional a permis au CESER Grand Est de s'investir pleinement dans le champ de l'évaluation des politiques publiques et du suivi.

La mise en place du Comité Stratégique d'Évaluation (CSE) et des comités de pilotage thématiques a constitué une évolution majeure en termes de travail commun aux deux Assemblées et a positionné le Grand Est comme territoire précurseur au regard du fonctionnement adopté sur les autres territoires régionaux.

Le présent Avis a pour objectif de rendre compte de l'activité du CESER Grand Est en matière d'évaluation et de suivi, en interne à l'Assemblée du CESER mais également en commun avec le Conseil régional. Il a aussi vocation à proposer des pistes d'amélioration pour renforcer la pertinence de la contribution du CESER et pour consolider le travail partenarial et la dynamique à l'œuvre sur le territoire dans le but de concourir au mieux à l'amélioration continue de l'action publique régionale.

I. LA DYNAMIQUE INTERNE : LE CESER ET SES ACTIONS

L'article 32 de la loi NOTRe définit comme suit le rôle et les missions du CESER : le CESER « *a pour mission d'informer le Conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* ». La loi NOTRe octroie donc aux CESER une mission d'évaluation et de suivi des politiques publiques régionales.

Cette nouvelle mission a conduit le CESER Grand Est à se doter des moyens requis pour sa mise en pratique et celui-ci s'est doté, dès 2016, d'une instance dédiée aux thématiques de l'évaluation et du suivi, un Groupe de Travail Permanent (GTP) « Évaluation ».

Les premières réflexions engagées par ce GTP ont abouti au constat que les travaux des CESER avaient toujours été empreints d'une dimension évaluative mais que cela n'avait jamais été formalisé et que la diversité des possibilités de contribution des CESER à l'évaluation n'avait jamais été clairement envisagée. De plus, il est apparu incontestable que la contribution à l'évaluation et au suivi ne se décrétait pas et devait reposer sur une méthodologie adaptée et rigoureuse. En conséquence, le CESER Grand Est a décidé qu'il était indispensable d'organiser une session de formation de plusieurs jours pour mieux appréhender sa mission. L'objectif de la formation était donc de poser les bases d'une culture de l'évaluation et du suivi au sein de l'Assemblée via l'appropriation des notions, concepts et méthodes propres à l'évaluation et de dessiner, avec le prestataire, les contours des modalités de contribution.

Concomitamment à cette phase d'acculturation, il s'est agi d'amorcer la construction de la vision « CESER Grand Est » de l'évaluation et de mener l'exploration du champ des possibles en matière de contribution à l'évaluation.

Cette étape, assurément stratégique pour le CESER Grand Est, a trouvé une première traduction opérationnelle dans l'expérimentation méthodologique conduite subséquemment à l'approche théorique.

En effet, le CESER Grand Est a souhaité élaborer une démarche qui lui soit propre et a construit **un outil dénommé référentiel des questionnements**. Cet outil répertoriant un ensemble de questionnements participant de l'évaluation d'une politique publique régionale a été conçu comme un « pense-bête » pour guider et accompagner la réflexion des membres de l'Assemblée. Le référentiel des questionnements a été pensé pour permettre à chaque membre de s'y référer, de s'en inspirer et de « piocher » les questionnements utiles aux travaux.

L'ensemble de la réflexion et des travaux du GTP « Évaluation » depuis 2016 a été retranscrit dans un rapport et un Avis dénommés « *L'évaluation des politiques publiques régionales : dans cet enjeu de démocratie, quel rôle pour le CESER Grand Est ?* » en 2017. Ce rapport comportait les éléments de cadrage, de définition, de méthode ainsi que le positionnement du CESER Grand Est et présentait le référentiel des questionnements. Les préconisations émises dans l'Avis adossé au rapport feront l'objet d'un développement dans ce document.

Au cours de la mandature 2016-2017, le CESER Grand Est a également participé au groupe de travail sur l'évaluation mis en place par l'Assemblée des CESER de France. En effet, tous confrontés aux mêmes interrogations quant à la mission de contribution à l'évaluation et au suivi confiée par la loi NOTRe, les CESER ont décidé de mettre en place une instance spécifique.

Les auditions et travaux menés dans le cadre de cette instance ont conduit à la rédaction d'une note interne à destination des CESER à visées théoriques et méthodologiques ainsi qu'à l'écriture d'un Livre Blanc intitulé « *Les CESER et la contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales* ».

Ce rapport met en exergue **le besoin de renouveau démocratique, la légitimité et la plus-value des CESER à investir le champ de l'évaluation des politiques publiques** et aborde la mise en pratique effective ou potentielle de la mission de contribution à l'évaluation et au suivi. Son contenu est, bien évidemment, en cohérence avec le positionnement du CESER Grand Est.

Le Livre Blanc a été officiellement remis au Président des Régions France lors du congrès des Régions de France organisé en 2017.

Pour le CESER Grand Est, les échanges entre les CESER ont grandement enrichi ses travaux et il a souhaité instaurer des partages d'expérience réguliers avec d'autres acteurs. Aussi, le CESER Grand Est a organisé, en septembre 2017 (initiative reconduite en 2019, une journée de travail avec des représentants de la Cour des Comptes Européenne (CCE), de la Société Luxembourgeoise de l'Évaluation et de la Prospective (SOLEP) et de la Chambre Régionale des Comptes Grand Est (CRC). Après une présentation des missions respectives des structures présentes, un débat sur les pratiques en matière de suivi et d'évaluation a été engagé. Ce dernier a permis de faire apparaître certaines dissemblances notamment liées aux finalités poursuivies par chaque institution mais a surtout mis en lumière la complémentarité des actions. Ces temps d'échanges sont source d'enrichissement mutuel et participent de la diffusion de la culture de l'évaluation. Le CESER Grand Est a pris la décision de les renouveler régulièrement.

En 2018, une nouvelle mandature a débuté et le CESER Grand Est a été largement renouvelé. Il a, néanmoins, été décidé de conserver une instance dédiée à l'évaluation et au suivi, le Groupe de Travail Spécialisé (GTS) « Évaluation ». Le GTS a été constitué de manière à permettre une diffusion de la culture de l'évaluation dans toutes les instances du CESER. En effet, chaque commission du CESER a désigné un représentant au sein du GTS « Évaluation » ce qui a permis une réciprocité dans le partage de l'information.

Il est apparu indispensable de procéder à une nouvelle phase d'acculturation avec l'appui d'un prestataire extérieur pour compléter la mise à disposition des ressources documentaires produites au cours de la précédente mandature. Plusieurs journées de formation ont dans un premier temps été organisées pour les membres du GTS puis, dans un second temps, auprès des Pôles du CESER Grand Est. Ainsi, plus de la moitié des membres de l'Assemblée du CESER ont assisté à une session de formation assortie d'une présentation des documents et outils disponibles à savoir le rapport du CESER Grand Est contenant le référentiel des questionnements, le Livre Blanc de CESER de France, le guide « Auto-évaluation et suivi » et le mémo « L'évaluation et le CESER Grand Est : pourquoi, pour qui, comment ? ».

Le guide et le mémo précités sont deux nouvelles publications qui ont enrichi les productions du CESER Grand Est en matière d'évaluation. Ils ont été élaborés par le GTS « Évaluation » à l'issue de la phase de formation.

Le mémo « *L'évaluation et le CESER Grand Est : pourquoi, pour qui, comment ?* » a été conçu pour accompagner les membres de l'Assemblée du CESER dans la contribution à l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'un document ressource dans lequel les membres disposent des « fondamentaux » de la contribution du CESER Grand Est à l'évaluation des politiques publiques. Il constitue la feuille de route pour partager la vision « CESER Grand Est » de l'évaluation des politiques publiques.

Le mémo reprend la définition de l'évaluation des politiques publiques retenue par le CESER, rappelle le cadre légal, pose les préalables à retenir pour mener une évaluation, aborde les multiples possibilités de contribution du CESER à l'évaluation des politiques publiques et, enfin, précise le positionnement du GTS au sein du CESER.

Le guide « *Auto-évaluation et suivi* » a, quant à lui, pour objectif d'initier, dans le cadre de la rédaction des travaux du CESER, une dynamique pour répondre aux enjeux de lisibilité, de

visibilité et de crédibilité de la parole de la société civile organisée. Il aspire à accompagner l'atteinte d'un niveau d'exigence plus important et reprend les propositions visant à améliorer la qualité et la pertinence mais aussi le suivi des préconisations du CESER.

Le guide aborde les objectifs du travail d'auto-évaluation et de suivi, synthétise les recommandations, les points de vigilance et les principes de travail pour l'auto-évaluation et le suivi, évoque le contenu et la structuration des travaux et présente les questionnements à mobiliser au moment de l'écriture d'un Avis.

En juin 2019, le CESER Grand Est a été invité par la Société Française de l'Évaluation (SFE) pour témoigner lors des Journées Françaises de l'Évaluation (JFE). Les JFE qui se déroulent tous les deux ans réunissent les acteurs et experts de l'évaluation. Elles représentent un moment privilégié pour échanger et partager au cours de plénières ou de séquences de travail en groupes plus restreints. Le CESER Grand Est a participé, avec plusieurs autres CESER, à une table ronde intitulée « Les CESER engagés dans l'évaluation des politiques publiques » et a pu présenter ses actions et son travail en collaboration avec le Conseil régional.

Au cours de la mi-mandature 2018-2020, l'évolution principale concernant la contribution du CESER Grand Est à l'évaluation des politiques publiques s'est traduite par sa participation aux instances d'évaluation partenariales qui ont été créées à l'initiative du Conseil régional et qui seront abordées dans la partie 3 de cet Avis.

Afin d'appréhender la place et la contribution effective du CESER Grand Est dans ces instances et concevoir les éventuels ajustements, il convient de revenir sur la vision « CESER Grand Est » de l'évaluation et du suivi.

II. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LE SUIVI POUR LE CESER GRAND EST

Au fil de ses travaux, le CESER Grand Est a construit, grâce aux apports et ressources disponibles, une vision de l'évaluation et du suivi et a déterminé son positionnement quant à l'exercice de sa contribution.

Cette vision repose sur un ensemble de déterminants et de composantes qui ne relèvent pas uniquement de la seule réflexion du CESER mais qui émanent aussi d'experts et qui font consensus dans la communauté des acteurs de l'évaluation.

Pour appréhender la définition de l'évaluation des politiques publiques, il est primordial de rappeler, au préalable, ce que n'est pas l'évaluation. Il convient de différencier l'évaluation d'un certain nombre d'autres démarches, qui recouvrent des objets et intentions différents :

- L'évaluation n'est pas un bilan.
- L'évaluation n'est pas un contrôle.
- L'évaluation n'est pas un audit.

Il existe plusieurs définitions de l'évaluation, dont la définition officielle citée dans l'article 1er du décret du 22 janvier 1990 qui est « *L'évaluation d'une politique publique [...] a pour objet de 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 assignés* ».

Le CESER Grand Est, en concordance avec l'approche privilégiée par CESER de France, retient la définition de l'évaluation proposée par la SFE qui énonce en préambule de sa charte que l'évaluation « *vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts* ».

Au regard de cette acception, l'évaluation des politiques publiques revêt une dimension politique ; elle est une aide à la décision et a, entre autres finalités, de rendre compte de l'action publique aux citoyens. Cette finalité est fondamentale pour le CESER Grand Est.

Il est à noter que ce sont les méthodes adaptées et rigoureuses, associant étroitement les parties prenantes, qui confèrent à l'évaluation toute sa crédibilité.

L'évaluation comme « délibération sur ce qui fait valeur » est une démarche qui conduit à l'amélioration continue des politiques publiques en apportant des recommandations pour leur ajustement, leur poursuite ou leur interruption. Elle n'a pas vocation à remettre en cause le rôle ou la place des décideurs.

Le CESER insiste sur le fait que l'évaluation permet d'analyser des « situations » et des « enjeux » complexes et qu'elle se conçoit à chacune des étapes du cycle de l'intervention publique. **Elle intervient avant (ex ante), pendant (in itinere) et après (finale ou ex post) la mise en œuvre de l'intervention publique.**

Pour le CESER, l'évaluation ne peut pas être considérée comme une démarche visant uniquement la rationalisation budgétaire. Certes, elle questionne l'efficience mais aussi l'efficacité, la cohérence, l'utilité ou la pertinence de l'action publique.

Les éléments susmentionnés ont accompagné le CESER dans la définition de ses modalités de contribution à l'évaluation. La ligne directrice ayant guidé cette définition a été que le CESER **ne se positionne pas en tant qu'évaluateur mais bien comme contributeur à l'évaluation** et qu'il souhaite privilégier un travail en coopération avec le Conseil régional.

De par sa constitution et sa connaissance du territoire, le CESER dispose indéniablement de légitimité et d'une véritable plus-value dans l'exercice de la contribution à l'évaluation et au suivi. En tant que représentant de la société civile organisée, il peut assurer le lien avec les citoyens et favoriser l'implication des parties prenantes dans les démarches évaluatives.

Le CESER Grand Est a choisi de classer ses possibilités de contribution à l'évaluation en quatre catégories (la liste est non exhaustive et non hiérarchisée) :

- **Veiller et suivre** : au respect des principes de l'évaluation, à la rigueur du dispositif, au suivi des résultats et des recommandations, aux initiatives des autres territoires...
- **Organiser et prévoir** : des formations, des temps d'échanges et de partage...
- **Rédiger et élaborer** : des rapports annuels sur les évaluations, des notes de synthèse, des outils méthodologiques...
- **Participer et valider** : au système évaluatif, au choix des interventions publiques à évaluer, à la rédaction du cahier des charges, à la définition des questions évaluatives, à la phase technique, à la diffusion des évaluations...

La vision de l'évaluation et du suivi du CESER Grand Est inclut une particularité qui se traduit par la formulation systématique d'un questionnement spécifique relatif au développement durable. **Ce questionnement est dans quelle mesure la politique prend-elle en compte les finalités et objectifs du développement durable ?**

Toujours avec la préoccupation de positionner les enjeux de développement durable au cœur des débats mais aussi dans le cadre d'un travail connexe et complémentaire à celui entrepris par le GTS, le CESER Grand Est a voté, en octobre 2019, un Avis sur le Rapport sur la situation de la collectivité en matière de Développement Durable (RADD). Tel qu'il est envisagé réglementairement, ce rapport annuel sert les finalités de l'évaluation des politiques publiques. En effet, il s'inscrit dans le champ du suivi et de l'évaluation car il permet de questionner le sens de l'action publique ainsi que la transversalité et la durabilité de l'ensemble des actions menées. Il permet également d'établir une stratégie et de la traduire budgétairement pour faire évoluer la maquette budgétaire en adéquation avec les enjeux locaux. Dans son Avis d'octobre 2019, le CESER a formulé six préconisations pour accompagner la rédaction du RADD afin que celui produit en Grand Est devienne pleinement un outil d'évaluation.

Le CESER Grand Est qui avait élaboré de manière théorique ses potentialités de contribution a pu expérimenter et éprouver leur adéquation à la réalité de l'exercice au travers de sa participation aux instances évaluatives.

III. LES INSTANCES PARTENARIALES ET LEURS TRAVAUX

À compter de juin 2018 et sous l'impulsion du Conseil régional, une réelle dynamique s'est installée en Grand Est grâce à la mise en place du Comité Stratégique d'Évaluation (CSE) et des comités de pilotage thématiques. Le CESER a été désigné pour siéger au côté du Conseil régional dans ces instances et, ainsi, le CESER a pu voir se concrétiser sa contribution à l'évaluation et au suivi.

Le CSE est l'instance de pilotage des évaluations menées par le Conseil régional. Il a été installé en juin 2018 et traite des évaluations qui sont menées de manière volontaire par l'exécutif (en opposition aux évolutions obligatoires encadrées réglementairement).

La composition du CSE associe le Conseil régional, représenté par son Président, le Vice-Président en charge de l'évaluation et le Vice-Président en charge des finances, et le CESER, pour lequel sont désignés le Président, la Présidente et le Rapporteur du GTS. Les services du Conseil régional et du CESER sont également associés au CSE.

Le fonctionnement et les missions du CSE sont régis par un règlement intérieur qui précise que les principaux rôles de l'instance sont de :

- Élaborer le programme d'évaluation annuel.
- Définir le cadre méthodologique général.
- Garantir que les processus et les méthodologies sont respectés.
- Assurer une veille sur les recommandations.
- Présenter chaque année un rapport d'activité sur les travaux réalisés.

Sur la base du programme annuel d'évaluation, des comités de pilotage thématiques associant le Conseil régional et le CESER sont mis en place afin de suivre chaque démarche évaluative

engagée. Leur composition varie en fonction des interventions publiques évaluées mais le CESER y dispose systématiquement de deux sièges pour les membres (un pour le Président ou son représentant et un pour la Présidente du GTS ou son représentant).

Sur décision du CSE, **quatre évaluations ont été conduites et achevées depuis juin 2018**. Pour chacune d'entre elle un cahier des charges a été rédigé et un marché a été passé avec un prestataire extérieur.

La première évaluation, relevant de la politique culturelle, s'est déroulée de février à mai 2019 (4 mois) et avait pour objet deux dispositifs d'aide aux compagnies artistiques de la Région Grand Est.

Il s'agissait pour le prestataire sélectionné de :

- Réaliser un bilan de ces deux dispositifs et d'analyser les parcours de développement des équipes artistiques.
- Vérifier l'articulation des dispositifs.
- Identifier les aides/accompagnements à mettre en place afin d'accompagner la sortie des dispositifs,
- Formuler des recommandations.

Les questions évaluatives portaient donc sur l'atteinte des objectifs et l'efficacité de l'aide, la pertinence des dispositifs « développement » et « conventionnement », les effets de l'aide régionale sur les compagnies et les perspectives d'évolution de ces dispositifs.

La deuxième évaluation a eu lieu de septembre 2019 à avril 2020 (8 mois). Cette évaluation portait sur plusieurs dispositifs dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de filière « fruits et légumes » et « élevage-viande-lait » pour la période 2017-2019.

Dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de filière « élevage-viande-lait », il s'agissait du dispositif de soutien aux investissements liés au Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations (PCE) et du programme d'intervention sanitaire. Dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de filière « fruits et légumes », il s'agissait d'évaluer, les investissements liés au maintien de la compétitivité et à la structuration de la mise en marché de la filière « fruits et légumes », la prévention des risques en agriculture, le développement et rénovation des vergers, la sécurisation des ressources en eau.

Les objectifs de la mission d'évaluation étaient de rendre compte aux acteurs des contrats de filière des réalisations (bilan de la mise en œuvre des dispositifs sur la période 2018-2019), d'évaluer les effets de l'action régionale, de permettre l'amélioration des dispositifs de soutien, de s'adapter aux besoins en évolution des filières, d'assurer la pérennité des contrats de filière à travers la formulation de recommandations et d'anticiper la future programmation FEADER.

La troisième évaluation avait pour sujet l'appel à projets (AAP) « Trame verte et bleue » et elle s'est tenue de mars à juin 2020 (4 mois). L'objectif principal était de mesurer l'effet levier du dispositif « Trame Verte et Bleue » à l'échelle du Grand Est pour la période 2017-2019.

Il était donc attendu du prestataire de :

- Réaliser un bilan et d'analyser les projets soutenus.
- Vérifier l'articulation de l'AAP avec d'autres dispositifs pilotés par le Conseil régional ou d'autres partenaires.
- Mesurer l'efficacité du dispositif et la validité de la démarche de suivi-évaluation.
- Formuler des recommandations.

Les questions évaluatives étaient rattachées aux angles évaluatifs suivants : l'atteinte des objectifs et la qualité de l'aide, la cohérence avec d'autres dispositifs, la pertinence et l'efficacité du dispositif, les effets et l'impact de l'AAP et l'analyse de la démarche de suivi-évaluation et les perspectives d'évolution.

La quatrième évaluation a été conduite de mars à juillet 2020 (5 mois) et avait comme ambition de dresser un bilan et de mesurer l'effet levier de deux dispositifs « Rénovation énergétique des logements sociaux » et « Soutien à l'efficacité énergétique des procédés » du programme Climaxion à l'échelle du Grand Est. Le but de cette évaluation était également d'évaluer l'opportunité de poursuivre les accompagnements et de déterminer les conditions et les modalités d'aides plus appropriées.

Les objectifs de la mission d'évaluation étaient de mieux appréhender les principales réalisations et résultats, mesurer plus finement l'efficacité et l'efficacité des interventions, identifier les freins à la mobilisation des dispositifs et à l'atteinte des objectifs (administratifs, techniques,...), vérifier le niveau d'articulation des dispositifs avec les autres initiatives, proposer des ajustements/évolutions des interventions afin de mieux répondre aux besoins des entreprises et aux priorités régionales.

Ces quatre évaluations se sont donc déroulées selon des phasages similaires structurés en trois temps principaux :

- *Une phase de cadrage et de préparation des évaluations* au cours de laquelle le prestataire faisait état de sa compréhension de la mission et procédait à une analyse des données disponibles et à l'élaboration d'une méthodologie. Cette phase donnait lieu à la production d'une note de cadrage comprenant, notamment, le référentiel d'évaluation.
- *Une phase d'évaluation des dispositifs* impliquant l'analyse d'éléments qualitatifs et quantitatifs, la réalisation d'enquêtes, la tenue d'entretiens et d'ateliers pour pouvoir formuler les réponses aux questions évaluatives.
- *Une phase de recommandations* comportant une étape de benchmark pour opérer des comparaisons avec les initiatives observées dans d'autres territoires et, pour terminer, la formulation de pistes d'évolution et de recommandations pour améliorer les interventions publiques régionales.

Les recommandations formulées par les différents prestataires revêtaient un caractère stratégique (ex. redéfinir les enjeux, renforcer les partenariats...) ou relevaient de la mise œuvre des interventions régionales et avaient donc une dimension administrative (ex. simplifier les modalités administratives, revoir les critères de sélection...).

Représenté au sein des comités de pilotage thématiques, le CESER Grand Est a donc pu participer aux quatre évaluations et prendre part aux différentes phases des démarches évaluatives. Son implication lui permet de définir un ensemble de points forts et pistes d'amélioration.

IV. LES POINTS POSITIFS ET LES PISTES D'AMÉLIORATION : PRÉCONISATIONS SUR LA MÉTHODE, LA MISE EN ŒUVRE ET LE FONCTIONNEMENT

Avec la volonté de participer à la diffusion de la culture de l'évaluation, d'accompagner le développement des démarches évaluatives et de contribuer toujours plus pertinemment à l'évaluation des politiques régionales, le CESER avait émis dès 2017 et formule, dans ce document, plusieurs préconisations.

Les pistes d'amélioration identifiées doivent permettre de rendre toujours plus performante l'évaluation des politiques publiques en Grand Est.

En effet, fort du cadre qu'il avait alors défini, le CESER avait émis en 2017 des préconisations qu'il convient d'évoquer ici afin et d'en apprécier la mise en pratique par les deux Assemblées régionales.

Les préconisations du CESER Grand Est étaient :

- *La mise en place d'un groupe de réflexion (élus, membres du CESER, services/administration) pour définir les axes de coopération entre les deux assemblées et leurs modalités respectives de contribution.*

Depuis 2017, il n'y pas eu à proprement parler de création d'un groupe de réflexion mais plusieurs échanges ont eu lieu avec le Vice-président et les services du Conseil régional en charge de l'évaluation.

- *La création d'un comité stratégique régional pluraliste dédié à l'évaluation des politiques publiques dont la mission serait de construire le programme d'évaluation et la méthodologie de sa mise en œuvre, d'assurer une veille ainsi que la promotion de la culture de l'évaluation.*

Cette préconisation a trouvé écho dans la création du CSE associant le CESER au Conseil régional.

- *Un travail de sensibilisation, de formation et de promotion pour accompagner le développement et la diffusion d'une culture partagée de l'évaluation des politiques publiques auprès des élus, des services et des partenaires.*

Comme évoqué précédemment dans cet Avis, plus de la moitié des membres du CESER a bénéficié d'une formation à l'évaluation des politiques publiques. En outre, l'intégralité de l'Assemblée s'est vue dotée des outils (référentiel, guide et mémo) produits par le GTS et une information générale a été faite à ce propos lors d'une séance plénière du CESER.

On ajoutera que 2020 aurait dû voir se dérouler une journée d'échanges entre des représentants du Conseil régional et du CESER sur la thématique de l'évaluation des politiques publiques mais la crise sanitaire a contraint le CESER à annuler l'évènement. Il est envisagé de reconduire cette initiative dès que les conditions le permettront.

- *La construction d'un plan d'actions pluriannuel concernant la diffusion des évaluations.*

Il est prévu que les conclusions (résultats et recommandations) formulées dans les quatre évaluations évoquées plus haut soient présentées en séance plénière du Conseil régional et, selon des modalités à définir, en séance plénière du CESER. À ce jour, les évaluations réalisées ont essentiellement fait l'objet d'une diffusion aux acteurs associés aux démarches ce qui, pour le CESER, constitue uniquement une première étape.

- *La production de documents pour renforcer « l'évaluabilité » des politiques publiques régionales.*

Force est de constater que peu de changements ont été opérés dans ce sens. Les documents n'incluent ni présentation des théories d'action ou, a minima, des objectifs¹, ni précisions quant au positionnement des différentes interventions publiques dans l'arborescence des politiques publiques régionales.

Il reviendra au CESER de réitérer cette demande et de réfléchir aux éventuels outils à construire pour qu'elle soit satisfaite.

Depuis 2018, au regard des évolutions à l'œuvre concernant la pratique de l'évaluation des politiques publiques en Grand Est, le CESER formule des remarques qui induisent de nouvelles préconisations.

Dans le cadre du fonctionnement partenarial avec le Conseil régional, le CESER Grand Est met en avant la qualité des échanges et des quatre démarches entreprises. Sur ce point, il souhaite que la dynamique instaurée puisse perdurer.

Néanmoins, le CESER souhaiterait être plus étroitement associé au choix des dispositifs ou interventions publiques qui seront évalués. Certes, il a eu l'opportunité de formuler des propositions mais elles n'ont trouvé que peu d'écho auprès du Conseil régional car les programmes annuels d'évaluation avaient déjà été établis en préparation des réunions du CSE.

En conséquence, le CESER Grand Est demande à être sollicité en amont sur les besoins en évaluations pour qu'il puisse **être force de proposition au cours d'un véritable temps de concertation**. Cela induira pour le CESER d'élaborer des propositions précises, détaillées et argumentées.

Pour le CESER, les méthodologies mobilisées par les différents prestataires au cours des quatre évaluations ont permis de répondre aux questions évaluatives.

De ce point de vue, le CESER, qui considère que sa contribution à l'évaluation doit se traduire par un enrichissement des démarches évaluatives à toutes les étapes et qui s'est fixé comme objectif de contribuer au respect de la méthodologie d'évaluation, relève la nécessité d'élaborer des cahiers de charges précis et structurés pour obtenir de la part des prestataires des propositions de méthodes adaptées.

Lors des quatre évaluations, le CESER a pu émettre des remarques sur les cahiers des charges et ses suggestions ont été, dans l'ensemble, prises en compte. Néanmoins, le CESER déplore de ne pas avoir été plus entendu sur le choix des questions évaluatives.

¹ Étant entendu ici par objectifs les réalisations, résultats, effets et impacts attendus.

Par ailleurs, le CESER doit disposer d'un temps de retour suffisant pour effectuer des propositions véritablement qualitatives et opérantes. En effet, les notes de cadrage, rapports intermédiaires et rapports finaux sont des documents d'une volumétrie importante et foisonnant d'éléments quantitatifs et qualitatifs ; ils nécessitent du temps pour être lus et analysés. Le CESER, conscient du besoin de réactivité dans le cadre de démarches souvent condensées dans le temps, précise, néanmoins, **qu'un examen approfondi des documents est déterminant**. Il demande donc que la transmission des documents soit réalisée dans des délais plus adaptés.

Pour que sa contribution soit la plus pertinente possible, le CESER privilégiera, à règlement intérieur inchangé, dans le cadre de la désignation du binôme représentant l'Assemblée dans les comités de pilotage thématiques, un membre ayant des connaissances sur la méthodologie de l'évaluation et un membre ayant des connaissances sur le sujet traité. Il apparaît important que le membre choisi en fonction de la thématique ne soit pas partie prenante de la politique évaluée pour éviter les partis pris. La neutralité des membres comme du prestataire est un principe essentiel pour le CESER.

À ce titre, dans un objectif de neutralité et d'objectivité, il est préférable de diversifier les prestataires retenus pour conduire les évaluations. En effet, faire intervenir trop régulièrement le même prestataire peut générer une trop grande « proximité » entre le commanditaire et le prestataire.

En interne, le CESER Grand Est sera amené à faire évoluer son organisation afin que les membres désignés pour participer aux évaluations thématiques soient mieux préparés et mieux outillés. En effet, il conviendra de prévoir des temps préparatoires et la mise en place d'un tableau de bord (étapes, attendus, documents...) destiné à accompagner les membres du CESER qui suivent les évaluations.

Concernant le déroulement des évaluations, le CESER insiste sur ce qui constitue pour lui un impératif, à savoir que **les comités de pilotage thématiques auraient dû associer toutes les parties prenantes**. En effet, cela aurait permis de répondre au principe de pluralité sur lequel tous les acteurs de l'évaluation s'accordent.

Les enquêtes, entretiens et ateliers sont primordiaux pour la réalisation des évaluations mais le principe de pluralité suppose que les parties prenantes soient associées à toute la démarche évaluative depuis la définition des objectifs et des questions évaluatives jusqu'au débat sur les recommandations.

Le CESER rappelle que les évaluations participeront véritablement à l'amélioration des politiques publiques régionales uniquement **si les résultats et recommandations sont exploitées dans le cadre de la construction des futures politiques et dispositifs**. La participation active des élus et leur réelle implication dans la validation des rapports qui jalonnent la démarche évaluative est une condition sine qua non de l'intégration, dans l'élaboration des futures interventions publiques régionales, des conclusions des évaluations.

La mise en œuvre des recommandations fera l'objet d'un suivi par le CESER qui se dotera d'un outil approprié conçu dans le même esprit que celui dont il dispose pour suivre ses propres préconisations.

Dans le cadre de la recherche d'une plus grande transparence de l'action publique, le CESER préconise au Conseil régional **de diffuser les conclusions des évaluations auprès des acteurs mais aussi de les rendre disponibles à tous les citoyens.**

La présentation du rapport sur la démarche d'évaluation en séance plénière du Conseil régional du 12 novembre 2020 participe à la diffusion des évaluations réalisées. En effet, ce rapport, destiné aux élus de l'Assemblée du Conseil régional, comporte une partie sur le fonctionnement des instances (CSE et comités de pilotage) mais effectue également un retour sur les quatre évaluations achevées en décrivant leur objet, leur déroulement, les principaux résultats et les propositions et recommandations du prestataire. Le « niveau » de prise en compte de chaque recommandation fait, par ailleurs, l'objet d'une mention dans un tableau récapitulatif. Enfin, les synthèses produites lors de chaque évaluation sont insérées dans le rapport. Ce document traduit la volonté du Conseil régional de faire perdurer la dynamique engagée et de communiquer autour des démarches évaluatives qu'il entreprend.

Il est important de préciser que le CESER Grand Est est également impliqué dans le Comité Régional d'Évaluation (CRE) du Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelles (CPRDFOP) dont le fonctionnement diffère grandement de celui des comités de pilotage thématiques. L'évaluation du CPRDFOP est toujours en cours mais le CESER relève dès à présent des pistes d'amélioration. Pour plus de cohérence méthodologique, le CESER préconise que **le CSE soit chargé du pilotage de l'ensemble des évaluations conduites par le Conseil régional que celles-ci soient volontaires ou obligatoires.**

Concernant ses travaux, le CESER doit veiller à la cohérence globale de ses positionnements, de ses recommandations et de ses préconisations car cela constitue un enjeu majeur pour la pertinence de sa contribution à l'évaluation et au suivi et pour la prise en compte de la parole de la société civile.

Indépendamment des évaluations menées avec le Conseil régional, le CESER doit poursuivre les actions visant à ancrer l'évaluation dans ses méthodes de travail et renforcer la communication interne concernant les outils d'ores et déjà disponibles (référentiel, guide et mémo). Il revient aux comités de pilotage de toutes les instances du CESER de s'assurer de la prise en compte de l'évaluation et d'être garant de la qualité et de la pertinence des écrits. Ainsi, la poursuite et la consolidation des actions concernant l'auto-évaluation et du suivi fera partie des axes de travail prioritaires.

CONCLUSION

L'évaluation est **une composante essentielle de l'amélioration continue de l'action publique régionale** ; elle doit s'inscrire durablement dans le processus de décision et nécessite un véritable engagement. Dans le contexte actuel, l'évaluation constitue une opportunité de recentrer l'action publique pour en accroître la performance, l'utilité et la pertinence pour la région et ses acteurs.

Il appartient au CESER Grand Est de systématiquement vérifier que les conditions d'une évaluation réussie sont réunies, d'apprécier en quoi et comment les conclusions de l'évaluation ont participé de l'amélioration des politiques publiques régionales et d'être force de proposition pour rendre le système d'évaluation de la Région Grand Est toujours plus performant.

L'évaluation doit devenir un élément constitutif de tous les travaux du CESER. Il sera déterminant de maintenir la dynamique engagée depuis 2016 au sein du CESER et avec le Conseil régional. À ce titre, il serait notamment judicieux de **prévoir un temps fort associant les conseillers régionaux et du CESER et les représentants de l'administration.**

Un réel travail coopératif entre le Conseil régional et le CESER est une condition pour une mise en œuvre réussie de l'évaluation des politiques publiques ; **l'évaluation s'inscrivant dans une logique de redynamisation de la démocratie.**

EXPLICATION DE VOTE

Explication de vote des membres du CESER représentant la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

L'évaluation des politiques publiques tire son origine des pays anglo-saxons, il va sans dire qu'une autre culture habite ces pays. En France, l'évaluation a une connotation négative, alors qu'elle est un outil indispensable à la gouvernance.

« Comment s'assurer que sa politique soit efficace si elle n'est pas évaluée ? »

La CFTC considère que le CESER a su trouver sa place dans cette nouvelle mission conférée à travers la loi NOTRe et propose que chacune de ses commissions puisse garder un représentant au sein du GTS évaluation.

Ce groupe de travail a su proposer des outils pertinents tels que le mémo « l'évaluation et le CESER Grand Est : pourquoi, pour qui, comment ? » ou encore le guide « Auto-évaluation et suivi ».

La CFTC propose qu'ils soient démultipliés et remis à chaque nouveau conseiller du CESER mais également aux conseillers du Conseil Régional.

La CFTC déplore cependant que le Conseil Régional n'ait mené à bien l'évaluation du CPRDFOP, pour rappel 2018-2022. Celui-ci va arriver à son terme sans avoir pu évoluer en phase avec une évaluation concertée en son sein à travers le Conseil d'évaluation Régional. Ce qui aurait pu être perçu comme une avancée et même précurseur, n'est finalement qu'une coquille vide.

La CFTC votera l'avis.

Serge BRETTAR, Philippe GONCALVES,
Pierrette HARTMANN, Philippe RENAUDIN,
Dominique STEIGER, Nadia WALTER,
Annick WENGER



Retrouvez toutes les infos du
CESER Grand Est sur internet :
www.ceser-grandest.fr

Suivez-nous

sur les réseaux sociaux pour ne
rien manquer de nos actualités :

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

 [@ceserge](https://facebook.com/ceserge)

Site de Châlons-en-Champagne

5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne Cedex
Tél : 03 26 70 31 79

Site de Metz

1 Place Gabriel Hocquard - CS 81004 - 57036 Metz Cedex 01
Tél : 03 87 33 60 26

Site de Strasbourg

1 Place Adrien Zeller - BP 91006 - 67070 Strasbourg Cedex
Tél : 03 88 15 68 00