



## Positionner son Conseil de développement dans l'évaluation des politiques publiques

### Fiche explicative

---

La loi NOTRE a étendu la présence des Conseils de développement aux collectivités de plus de 20000 habitants (50000, précédemment).

L'article L5211-10-1 du CGCT : IV stipule désormais que « *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.* »

La question de la légitimité des Conseils de développement et donc de leurs membres n'est plus à poser... sauf à ne pas appliquer la loi et refuser toute forme de participation dans la démocratie représentative.

Au-delà de cette évolution législative, plusieurs Conseils de développement bretons ont pu, ponctuellement et de manière expérimentale et empirique, mener des travaux d'évaluation : [évaluation du Conseil de développement et de son fonctionnement \(à Pontivy, Lorient, Auray, St Brieuc\)](#), [évaluation de la charte de développement du territoire \(St Brieuc, Vallons de Vilaine\)](#) ou

[encore évaluation du contrat de partenariat Région-Pays \(Guingamp\).](#)

Il semblait donc intéressant, pour l'ensemble des CD bretons, de se doter de connaissances communes et d'outils pour appréhender l'évaluation des politiques publiques et se positionner sur ce thème. Une formation, animée par Futuroouest, a donc été proposée, aux chargé.e.s de mission et membres bénévoles des CD bretons.

Pourquoi et comment les CD peuvent-ils travailler sur l'évaluation des politiques publiques ? La présente fiche vise à synthétiser les enseignements issus de ces 2 journées de formation. Elle a été complétée par les apports d'une précédente journée d'échanges autour de l'évaluation qui avait été organisée en 2011.

Il appartient à chaque Conseil de développement de se l'approprier, d'en débattre afin de pouvoir fixer son propre cadre d'intervention dans l'évaluation des politiques publiques.

#### Le sens de l'évaluation des politiques publiques

Evaluer, qu'est-ce que c'est ? Quelques définitions appliquées aux politiques publiques



Evaluer, c'est juger de la valeur de quelque chose. Appliquée aux politiques publiques, on peut définir l'évaluation comme « [l'appréciation de] son efficacité, en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre » (décret du 18 nov 1998)

« 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. » (C3E)

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » (art 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen)

### **Pourquoi évaluer les politiques publiques ?**

- Pour piloter, pour guider nos choix, pour repositionner régulièrement les politiques publiques : A quoi la politique publique concernée sert-elle ? A qui ? Pourquoi ? A quel rapport qualité / prix ?
- Pour changer de regard et se projeter dans un monde transformé. Que faut-il mesurer, mais surtout avec quelle clef d'entrée et pour quel usage ?
- Pour évaluer l'évolution de notre action dans le temps. Une évaluation est souvent pertinente à moyen-long terme ; avant, il s'agit davantage de suivi de l'action voire de pilotage de projets.
- Pour construire collectivement les politiques publiques et avoir un dialogue sur leurs objectifs et leurs résultats, du point de vue des parties prenantes
- Pour tenir compte des avis et positionnements des usager.e.s et/ou habitant.e.s et/ou citoyen.ne.s

### **Le cadre de l'évaluation des politiques publiques**

**Quels sont les attendus de l'évaluation ?** Pour bien positionner son Conseil de développement par rapport à l'évaluation, il convient de comprendre le cadre et les objectifs de l'évaluation : s'agit-il de dresser un constat (avis sur une politique publique) ? ou s'agit-il d'entrer un dans processus de changement, qui conduit à l'élaboration de scénarii d'actualisation voire de transformation de la politique publique puis à un plan d'actions à mettre en œuvre ?

**Qu'est-ce qui est évalué ?** S'agit-il de regarder les résultats d'une politique (est-ce que les actions prévues ont été mises en œuvre ?) S'agit de mesurer les impacts d'une politique (la politique a-t-elle permis de répondre aux besoins ? qu'a-t-elle produit, au-delà des actions éventuellement mises en œuvre ?) ? Comment-a-t-elle mise en œuvre et quel processus d'élaboration ?

Ainsi, l'évaluation peut étudier différents aspects d'une politique :

- En partant des finalités de la politique publique, il s'agit d'évaluer les impacts de la politique : c'est la réponse aux besoins sociaux initialement identifiés. Dans le cas de l'évaluation des impacts, on n'évalue pas les actions et le positionnement de la collectivité, mais plus globalement les impacts sur le territoire et les habitant.e.s. La plus-value des Conseils de développement tient vraisemblablement à interroger les impacts des politiques, alors même que cette approche est la plus exigeante. Qu'est-ce que la politique a produit sur le territoire ?



- Les résultats de la politique permettent de répondre aux objectifs fixés par la politique : telle action prévue a-t-elle été réalisée ? a-t-elle produit ce qui était prévu ? où on est-on de la mise en œuvre ?
- Les moyens : quels sont les moyens qui ont été déployés pour cette politique ? les crédits ont-ils été consommés ? comment ont-ils été répartis ?
- Le process et la gouvernance de la politique peuvent aussi être évalués. Quelles sont les modalités d'élaboration et de suivi de la politique ? Sont-elles cohérentes avec les réalités du territoire et les besoins identifiés ? Y a-t-il concertation et dynamiques partenariales dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique ? Comment s'articule-t-elle avec d'autres dispositifs ou politiques existantes ?

Pour évaluer une politique publique, il convient d'identifier le référentiel, les questions évaluatives et les indicateurs.

**Le référentiel.** Il est constitué des priorités qui serviront de base au processus d'évaluation, ce sera donc le guide de l'évaluation. Il peut s'agir d'une stratégie, d'un document de référence, des finalités (enjeux / objectifs) de la politique menée (que l'évaluation peut interroger), de la conformité administrative,... à partir du référentiel, l'évaluation devra dégager les finalités, les objectifs, les moyens de la politique. S'il est nécessaire que ce référentiel soit identifié et validé comme tel par le commanditaire de l'évaluation, il doit également être partagé par le groupe chargé de l'évaluation et défini collectivement. Le choix du référentiel est politique.

**A quel moment intervient l'évaluation ?**

- Ex ante : on définit en amont de l'application les avantages attendus de la politique
- Ex post : on intervient, à moyen ou long terme, pour vérifier les résultats ou les impacts de la politique menée
- In itinere : on évalue au fur et à mesure, à mi-parcours, ce qui présente un intérêt pour le suivi et le pilotage de la politique publique.
- .

**Exemples de référentiels identifiés :**

Lorsque le Conseil de développement du pays de Guingamp a évalué le contrat de partenariat, il a pris pour référentiel les fondamentaux du programme Leader, considérant que ces priorités devaient faire office de « guide » de la politique menée sur le territoire.

Dans le cadre de l'exercice mené autour du projet Bretagne à Grande Vitesse, les finalités identifiées sont par exemple : rapprocher Rennes et les agglomérations bretonnes de Paris ; développer l'intermodalité ; développer le rayonnement économique de la Bretagne ; mettre Brest et Quimper à 3h de Paris. Les objectifs sont de faciliter les allers retours entre Paris et la Bretagne, faire venir des entreprises et des entrepreneurs en Bretagne, développer les courts séjours, diffuser la

**Les outils de l'évaluation : une démarche méthodologique... et politique**

Dans le cadre d'une évaluation, on juge de la valeur d'une politique. De quelle valeur parle-t-on ? La valeur peut être économique, marchande, humaine ou relationnelle, d'usage, morale, qualité,...



grande vitesse à tous les bretons à travers l'offre ter,... Les moyens mis en œuvre sont : travaux des PEM, augmentation de la ligne à grande vitesse, refondre la grille horaires ter et TGV,...

Dans le cadre de l'exercice mené autour d'un SCOT, le groupe a identifié que la vocation 1<sup>ère</sup> d'un SCOT était d'être approprié et partagé par les élus au niveau du territoire. C'est donc autour de cet objectif que le SCOT pourrait être évalué.

On peut aussi choisir d'évaluer le SCOT au regard des orientations du PADD, qui constituent la stratégie du territoire.

Si on regarde un contrat de partenariat, celui-ci peut être évalué à plusieurs niveaux : l'impact du CUP sur les projets (le dispositif a-t-il permis d'améliorer les projets ?) ; la pertinence de la stratégie pour le territoire ; la pertinence des projets financés quant à la stratégie et aux besoins du territoire ; les impacts des financements mobilisés sur le territoire ; les impacts des projets financés sur le territoire,...

**Les questions évaluatives.** Une fois le référentiel défini, on peut définir les questions évaluatives, qui sont les questions auxquelles l'évaluation doit apporter des réponses. Ces questions permettent de décliner le référentiel.

Exemples :

Les questions indicatives identifiées dans le cadre du projet BGV : Est-ce que la modification des grilles horaires a été bénéfique aux usagers ? Y a-t-il une augmentation des courts séjours ? Est-ce que tout le monde bénéficie du nombre de voyages en plus ? Tout voyageur peut-il faire un aller-retour dans la journée ?

Interrogations sur les finalités : la LGV a-t-elle du sens ? à quel prix au regard du service ? au vu du nombre de personnes ? La grande vitesse pour qui, pour quoi ? Quelle pérennité pour les lignes secondaires ? Cette question est-elle prise en compte ? L'environnement, le développement durable, la pollution : ces indicateurs ont-ils été pris en compte ? Est-ce qu'il y a eu plus d'entreprises en Bretagne à venir ou à partir ? Comment se traduit l'irrigation des territoires après l'arrivée au pôle d'échange multimodal (PEM) ? Quel impact pour l'immobilier et l'urbanisme ?

Quelques questions indicatives identifiées dans le cadre du SCOT. Comment les élu.e.s se sont-ils / elles approprié le SCOT ? En ont-ils connaissance ? En partagent-ils les priorités (et les conséquences qu'elles peuvent avoir sur leur document d'urbanisme) ? Les PLU ont-ils été révisés et mis en comptabilité dans les délais locaux prévus ? Localement, le SCOT est-il vu comme un guide d'urbanisme durable ou comme une contrainte supplémentaire ?

- **Les indicateurs.** Ce sont les éléments qui permettront d'apporter des réponses aux questions évaluatives. Selon les choix opérés, les indicateurs pourront –ou pas– renouveler le regard sur une politique ou des enjeux (cf. les travaux autour des nouveaux indicateurs de richesses et notamment les travaux de la commission Stiglitz, qui proposait de ne pas laisser aux seuls experts, d'identifier des indicateurs). Ces indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs.

Il n'y a pas d'indicateurs sans vision ; Un indicateur est une donnée d'information qui sert à guider, à connaître. Le travail sur les indicateurs peut ainsi être l'occasion de croiser les savoirs académiques et



techniques des savoirs issus de l'expérience et du vécu. Ainsi, les indicateurs peuvent parler de la vie, des gens, avoir une dimension humaine ou au contraire proposer une vision technique de la réalité (ex dans l'accès aux soins : nombre de médecins spécialistes / 1000 habitants ou temps moyen pour avoir un rdv chez un spécialiste).

Exemples :

Quelques indicateurs identifiés dans le cadre du projet BGV :

Enquête auprès des usagers

Variation du nombre de séjours à différents niveaux géographiques

Statistiques sur le nombre de voyages possibles pour un.e habitant.e de Rennes, de Brest, de Pontivy ou de Braspart (par exemple)

Coût pour un voyageur et coût d'un voyage

Nombre d'aller-retour par jour

Evolution du nombre d'entreprises et du nombre d'emplois

Nombre de PEM (pôles d'échanges multimodaux)

Nombre d'étude et de projets pour travailler sur l'accessibilité du domicile au PEM

Dynamiques démographiques dans les différents territoires bretons

Prix de l'immobilier

**Les points de vigilance autour de l'évaluation des politiques publiques**

En France, la culture de l'évaluation des politiques publiques n'est pas très développée et l'exercice suscite encore (beaucoup) de réticences. Il peut donc être délicat de se positionner comme un « évaluateur des politiques publiques locales » pour un Conseil de développement.

Plusieurs questions se posent qui peuvent interroger la légitimité d'un Conseil de développement à évaluer une politique publique :

- Peut-on évaluer sans s'évaluer en amont ?
- Peut-on évaluer une politique que l'on n'a pas définie ? Faut-il alors partir des choix qui ont guidé la politique ou est-il possible de les réinterroger ?
- Qui est légitime pour évaluer : Peut-on évaluer un projet auquel on n'a pas été associé ? Si l'évaluation régulière permet de « tenir le bon cap », celui qui vérifie le cap n'est pas forcément celui qui tient la barre. Faut-il associer les élus à l'évaluation ? L'évaluation doit-elle être conduite par un cabinet externe ou non ?
- S'agit-il d'évaluer les finalités ou le chemin pris ?
- Peut-on évaluer ce qu'on ne connaît pas, sans expertise technique ?
- Le cadre de l'évaluation a-t-il été défini préalablement ? Dispose-t-on des outils pour évaluer ? Par exemple, dans le cadre d'un SCOT, un état « 0 » de l'existant a-t-il fait, afin de pouvoir mesurer objectivement les évolutions qu'a connu le territoire ? Existe-t-il un tableau de bord ?
- Comment revisiter le contexte de la politique, qui a conduit aux choix pris à l'époque ?

Le travail de collecte de données notamment pour répondre aux indicateurs peut s'avérer extrêmement important et chronophage ; un Conseil de développement ne peut pas forcément mener seul ce travail et ce n'est sans doute pas son rôle. Le Conseil de développement peut donc se positionner comme un partenaire de l'évaluation, mais ce ne sera sans doute pas à lui de mener, seul, un travail d'évaluation d'une politique publique (le



Conseil n'a pas forcément les moyens d'évaluer seul un SCOT, en revanche il peut y contribuer). Il peut s'appuyer sur les ressources techniques existantes sur le territoire (observatoire, agences d'urbanisme et de développement,...)

**Contribuer à l'évaluation des politiques publiques : exemples de positionnement des Conseils de développement**

- 1) S'évaluer, pour mesurer l'impact ou les résultats de son activité sur le territoire
- 2) Produire des travaux en intégrant des interrogations sur les impacts des actions ou des projets menés, afin de contribuer à développer ce questionnement sur le territoire
- 3) Produire des études ou travaux thématiques, qui peuvent enrichir un processus d'évaluation thématique. Dans le cadre de leurs travaux thématiques sur les évolutions du territoire et l'identification des besoins, les Conseils de développement contribuent à une veille territoriale qui peut enrichir la réorientation régulière des politiques publiques.
- 4) S'impliquer et participer à des processus évaluatifs (en intégrant par exemple un comité de pilotage), en travaillant de manière plus ciblée sur une question ou un type de critères
- 5) Inciter à construire collectivement certains critères
- 6) Dans les avis rendus dans le cadre de l'élaboration d'une politique publique locale, intégrer la notion d'évaluation et d'étude des impacts de la politique menée
- 7) Accompagner les acteurs locaux à interroger les impacts de leurs actions (au travers du comité unique de programmation par exemple)
- 8) Mener des enquêtes auprès de publics spécifiques, pour enrichir un processus évaluatif
- 9) Mener, en direct, une évaluation (avec l'appui d'un bureau d'études ou non)