

CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS D'AIX

« L'EVALUATION : UN OUTIL AU SERVICE DE LA DYNAMIQUE DES PROJETS DE LA CPA »

1/ Contexte et rappel de la commande

L'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui une pratique largement répandue à l'échelon européen, national et local. Elle permet d'améliorer tant la qualité de la décision publique que le suivi de projets complexes et leur transparence envers les citoyens. En ce sens, l'évaluation des politiques publiques constitue un apport important à la démocratie locale.

Au sein de la Communauté du Pays d'Aix quelques initiatives en ce sens sont actuellement en cours mais aucune démarche globale et structurée n'existe.

C'est la raison pour laquelle Madame le Président de la CPA a saisi le Conseil de Développement en date du 26 novembre 2009 afin que ce dernier apporte sa contribution à la démarche en cours.

Dans son courrier, Madame le Président appelait le Conseil de Développement à réfléchir à la méthodologie et aux outils d'évaluation à mettre en place afin d'assurer tant la qualité des politiques publiques mises en œuvre par l'intercommunalité que l'information et la transparence envers les citoyens.

Le Conseil de Développement s'était très tôt intéressé à ce sujet. Ainsi, dans sa note de réflexion sur la priorisation des politiques publiques de la CPA du 4 juin 2009, le Conseil de Développement attirait déjà l'attention de l'intercommunalité sur la nécessité :

- d'évaluer les inflexions rendues nécessaires par l'évolution de la conjoncture actuelle,
- d'évaluer l'efficacité des investissements ainsi que les coûts de fonctionnement qu'ils engendreront,
- de reformuler les objectifs de certaines politiques publiques (développement économique et d'emploi, sport, ...),
- de préciser des critères objectifs pour clarifier la notion d'intérêt communautaire,

et de conclure que « *l'évaluation de certaines politiques publiques pourrait apporter un éclairage utile pour les choix et priorités à venir* ».

Pour la réalisation de la présente note, le groupe évaluation s'est appuyé sur une approche collective et participative, structurée autour :

- de recherches documentaires sur l'évaluation des politiques publiques :

- Cahiers Means, Commission européenne,
- Indicateurs pour le suivi et l'évaluation, Commission européenne,
- d'entretiens avec des professionnels de l'évaluation des politiques publiques :
 - le 8 mars 2010 avec M. Nourian, Directeur des études à l'IEP d'Aix-en-Provence et M. Perrin en charge de l'évaluation au Conseil régional PACA,
 - le 22 mars 2010 avec le cabinet d'évaluation Sémaphores,
- d'entretiens avec des Vice-présidents, des élus et des agents de la CPA, notamment avec la Direction du Contrôle de gestion,
- de réunions de groupe de travail sous l'animation de M. Ayache.

2/ Enjeux et importance de l'évaluation des politiques publiques dans la gouvernance territoriale

Depuis les années 70, l'évaluation a envahi le champ de la sphère des politiques publiques.

Cantonnée à ses débuts à de simples indicateurs de suivi et d'exécution budgétaire, l'évaluation a peu à peu investi tous les champs de l'action publique, de l'évaluation des politiques d'emploi à celle du développement durable.

Parallèlement à l'élargissement de ses activités, l'évaluation des politiques publiques n'a eu de cesse de développer une approche systémique des objets soumis à son analyse afin d'en offrir une vision à 360° (analyse des aspects économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux, etc.).

Désormais, les relations entre acteurs, la satisfaction des usagers, l'impact environnemental complètent utilement l'analyse des résultats obtenus et des moyens financiers mobilisés pour tel ou tel projet.

En France, l'évaluation des politiques publiques, dans sa forme moderne, est une pratique relativement récente au regard d'autres Etats (Royaume-Uni, Suède) et s'est largement développée depuis le début des années 90 sous l'impulsion de l'Union européenne.

Aujourd'hui, tous les domaines d'intervention communautaires font l'objet d'évaluations, des fonds structurels européens à la politique de la recherche.

Cette démarche évaluative dépasse même parfois le champ technique pour évaluer des objets plus « politiques » comme les Programmes Nationaux de Réforme ou les Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi.

Cette démarche « descendante » place les intercommunalités comme acteurs majeurs de l'évaluation des politiques publiques.

Acteurs au quotidien du développement local, de l'aménagement urbain, des transports, etc., les intercommunalités, au premier rang desquelles les communautés d'agglomération, sont au cœur des grands projets de compétitivité et de solidarité des territoires.

L'évaluation des politiques publiques constitue pour elles un outil efficace de pilotage du projet territorial qu'elles portent en partenariat avec leurs communes et autres acteurs institutionnels.

Elle permet ainsi de répondre concrètement à plusieurs objectifs majeurs :

- **un objectif de démocratie locale.** L'évaluation des politiques publiques permet de justifier des décisions prises auprès de l'opinion publique, de rendre compte de l'action publique et de fournir un service au plus près des attentes des citoyens,
- **un objectif d'efficacité.** L'évaluation des politiques publiques est une aide à la décision pour la réalisation des investissements les plus pertinents, ceux répondant au plus grand besoin des citoyens et aux endroits les mieux appropriés, c'est aussi un moyen d'apprécier les conditions de leur mise en œuvre,
- **un objectif de bonne gestion des ressources.** Dans un contexte marqué à la fois par le ralentissement économique et les incertitudes institutionnelles pesant sur les intercommunalités, il devient nécessaire d'optimiser l'allocation des ressources et de mieux suivre leur utilisation,
- **un objectif de partenariat.** De plus en plus de subventions publiques sont aujourd'hui adossées à une obligation d'évaluation. Il en va ainsi des aides communautaires octroyées pour le développement régional et très prochainement de toutes les aides accordées par l'Etat (dans le cadre de la LOLF¹ par exemple). Ce type de démarche pourrait également enrichir les partenariats de la CPA avec les communes de leur territoire. Il convient donc de pouvoir y répondre afin de ne pas risquer de passer à côté de certaines opportunités.

¹ Loi Organique portant Loi de Finances.

3/ Les 10 propositions.

3.1 Mettre en place une dynamique d'évaluation au service du projet territorial

Processus complexe, l'évaluation est avant tout un outil au service du projet politique et des attentes des citoyens.

Le Conseil de Développement considère ainsi l'évaluation des politiques publiques comme une aide à la décision et au pilotage des projets et actions qui en concrétisent la mise en œuvre.

Elle ne saurait être appréhendée comme une recherche de légitimité a posteriori ou comme un processus contraignant dans les choix politiques.

L'évaluation des politiques publiques apporte des éléments d'appréciation et aide à formuler un jugement. La décision reste de la responsabilité des élus.

Il appartient donc aux élus et décideurs d'impulser cette dynamique au sein de la CPA, de définir les grandes orientations et de fixer les objectifs opérationnels à atteindre.

Pour cela, le Conseil de Développement formule plusieurs recommandations :

- réaffirmer le projet communautaire et territorial,
- arrêter des objectifs clairs et évaluables par l'administration,
- développer un questionnement analytique sur chaque projet soumis à l'examen de la CPA dans les phases le plus amont,
- intégrer l'évaluation et les résultats attendus comme des éléments co-substantiels d'un projet et non comme un processus externe.

« Quand on ne sait pas où l'on va, tous les chemins mènent nulle part ».

3.2 Appliquer la bonne méthode au bon moment

On distingue traditionnellement trois principaux moments clés pour l'évaluation. Avant la réalisation du projet, on parle alors d'évaluation ex ante, pendant la réalisation, on parle alors d'évaluation in itinere, et enfin, après la réalisation du projet, on parle alors d'évaluation ex post.

Si toutes les phases de l'évaluation répondent à un objectif spécifique et apportent une information utile à son maître d'ouvrage, le groupe évaluation considère que l'accent doit être mis sur la phase d'évaluation ex ante.

En effet, c'est au moment où un projet naît qu'il convient d'en vérifier l'opportunité, le coût d'investissement et de fonctionnement, l'utilité sociale, son impact environnemental, ses interactions possibles ou souhaitables avec d'autres projets ou équipements, son impact sur le territoire, sa contribution à la cohérence globale et à la dynamique de développement de la CPA.

C'est donc en amont de toute décision politique que l'évaluation doit être développée au sein de la CPA afin de fournir aux élus des données fiables leur permettant d'arrêter la meilleure décision pour l'intérêt général. La démarche engagée par la CPA concernant l'évaluation préalable d'un équipement multifonctionnel va pleinement en ce sens.

La décision politique doit rester intrinsèquement évaluable.

3.3 Penser aux 3 dimensions...

Ces données doivent impérativement couvrir les 3 dimensions d'un projet :

- qualitative : pour permettre de comprendre les origines et les objectifs poursuivis, le besoin social auquel le projet entend répondre, etc.
- quantitatives : pour appréhender sa dimension physique, fournir des données objectives sur les besoins identifiés, définir des valeurs cibles, résultats attendus, etc.
- financières : pour mesurer les impacts tant en matière d'investissement que de fonctionnement.

3.4 ... et penser global

Cette approche, centrée sur le projet, est certes nécessaire mais n'est pas suffisante pour conduire l'évaluation complète d'une opération.

Ainsi, le Conseil de Développement recommande de développer une approche globale (dite systémique) afin d'évaluer le projet dans son environnement et ses interactions.

Cette approche doit favoriser les transversalités afin de vérifier l'impact du projet sur les autres domaines d'intervention de la CPA. Il s'agit ici de vérifier la cohérence et les interactions du projet avec les autres politiques thématiques de la CPA, de rechercher les synergies possibles. Cela comprend bien entendu les actions conduites par la CPA en matière de transport, de culture, d'environnement, d'emploi,... mais également de vérifier le choix du montage juridique et opérationnel, de vérifier s'il n'est pas possible d'atteindre le même objectif autrement ou à moindre coût.

Il s'agit également de voir comment le projet s'inscrit dans son territoire physique, quels liens il entretient ou doit entretenir avec les autres équipements à proximité, quels sont ses besoins en matière d'accessibilité, etc.

3.5 Définir un système d'information intelligent

Pour répondre au besoin d'évaluation, il apparaît ainsi nécessaire de disposer de nombreuses données et donc de structurer un système d'information qui permette d'alimenter les décideurs en informations justes, actualisées et pertinentes.

Le Conseil de Développement considère que les tableaux de bord en cours de réalisation dans certaines directions de la CPA sont une première démarche intéressante qu'il convient de poursuivre et de généraliser.

3.6 Arrêter le champ de l'évaluation

Bien entendu, tous les champs de compétences propres de la CPA peuvent et doivent intégrer un processus d'évaluation.

Toutefois, le Conseil de Développement recommande d'étendre ce processus aux projets entrant dans le champ des compétences partagées, voire aux projets directement portés par les communes dans les cas où la CPA serait financièrement sollicitée.

Cette approche renvoie à la notion d'intérêt communautaire et à sa définition qu'il convient de préciser afin de garantir la cohérence du projet collectif.

3.7 Maîtriser le temps

Dans tous les cas, le Conseil de Développement considère que la mise en place d'un processus d'évaluation ne doit avoir pour conséquences :

- d'allonger de manière inconsidérée le temps de la décision politique. Au contraire, l'évaluation doit permettre de prendre les meilleures décisions dans un minimum de temps,
- de ralentir la phase de réalisation des projets. L'évaluation doit au contraire permettre un pilotage plus efficient,
- de retarder le dialogue avec les citoyens. Elle doit au contraire le stimuler.

3.8 Bien répartir les rôles

Il existe de nombreuses possibilités pour conduire une évaluation. Celle-ci peut être réalisée par les services internes de la CPA ou par un cabinet extérieur et indépendant, de manière participative ou plus centralisée.

Face à ces nombreuses possibilités, le Conseil de Développement recommande de privilégier, dans la mesure du possible, une approche interne afin de capitaliser des connaissances et des expériences au sein même de la CPA et renforce l'appropriation au projet.

Ce choix permet ainsi :

- de mieux associer la CPA au processus d'évaluation en la rendant directement acteur,
- d'initier un cercle vertueux d'amélioration de la qualité des projets,
- de mieux piloter, le cas échéant, une commande d'évaluation externe.

Pour répondre à cet enjeu, il serait dès lors nécessaire de mettre en place une équipe dédiée à cette question au sein de la CPA.

3.9 Communiquer et informer sur l'évaluation

Démarche collective par excellence, l'évaluation des politiques publiques ne peut se concevoir sans un large consensus mobilisant autour d'un objectif commun, non seulement la CPA mais également les communes, les corps intermédiaires et les citoyens.

Une démarche qui ne serait pas partagée entre tous les acteurs n'atteindrait pas totalement ses objectifs.

Il convient donc que chacun des acteurs fasse sien les principes de l'évaluation, les applique à son niveau, participe à la bonne mise en œuvre des projets et en tire les enseignements lorsque cela apparaît nécessaire.

De même, les résultats des évaluations doivent être partagés et dans la mesure du possible être rendus publics afin d'assurer la nécessaire transparence envers les citoyens.

3.10 Se former et développer une pédagogie adaptée

L'évaluation étant une démarche collective, elle doit nécessairement rassembler élus, administration et citoyens qui doivent travailler ensemble.

Dans ce cadre, il est important que les objectifs soient connus et partagés, qu'un vocabulaire et des outils communs puissent être établis, bref qu'une véritable pédagogie de l'évaluation puisse se mettre en place.

Dès lors, le Conseil de Développement formule 3 recommandations opérationnelles :

- mettre en place un comité d'évaluation composé d'élus, et auquel des membres du Conseil de Développement pourraient être associés, sous la direction du Vice-président en charge de ces questions,
- créer un réseau interne de correspondants « évaluation » dans chaque direction, animé par la Direction du contrôle de gestion,
- intégrer l'évaluation dans l'offre de formation des agents.

Chacun à son niveau doit se sentir concerné par l'évaluation des politiques publiques (élus, directeurs, chefs de service, agents).

En conclusion, et au vu des développements exposés ci-dessus, le Conseil de Développement considère que l'évaluation des politiques publiques contribuerait à structurer une véritable démarche qualité dans la gouvernance territoriale de la CPA.

Au-delà d'une simple logique d'audit et de contrôle (certes nécessaire), l'évaluation contribue à éclairer les choix tant pour les projets que pour les politiques à conduire au bénéfice et au service de l'intérêt général.

Le Conseil de Développement suggère d'en expérimenter l'application sur un ou deux domaines particuliers.

Il reste à la disposition de la CPA pour poursuivre et enrichir cette réflexion et contribuer à sa mise en œuvre.

EXPLICATIONS DE VOTE DU COLLEGE DES PERSONNALITES QUALIFIEES

Le collège des Personnalités Qualifiées se félicite de la qualité du travail réalisé et émet un avis très favorable sur le document présenté.

Il souhaite que cette démarche soit l'occasion, au sein de la Communauté du Pays d'Aix, de développer une culture de projet sous la responsabilité d'un référent.

Il est conscient de la difficulté à maîtriser le temps et souhaite qu'une grande attention soit portée à cet impératif, sinon l'adhésion des acteurs concernés risquerait d'en pâtir.

Il apprécierait que tous les acteurs de l'action publique se sentent profondément impliqués dans ce processus d'évaluation pour en assurer la réussite.

Les Personnes Qualifiées du Conseil de Développement sont prêtes à s'engager dans la mise en œuvre de cette démarche.

EXPLICATIONS DE VOTE DU COLLEGE DES SALARIES

Le collège des salariés considère cette contribution comme un document de principe qui fixe le cadre d'une démarche d'évaluation à l'usage de la CPA.

Comme dans toute action publique, l'évaluation doit servir d'aide à la décision, non seulement pour mesurer les « performances » des politiques publiques mais aussi pour appréhender les besoins des publics ciblés et rendre ainsi l'action publique plus efficace dans le temps et dans l'espace.

Ainsi, la définition des politiques engagées par la CPA gagnerait en clarté tant vis-à-vis des élus qu'en direction des habitants, usagers des services publics, si elle affichait des objectifs clairs (taux de satisfaction de besoins mesurés par exemple) susceptibles d'être évalués par un système d'indicateurs dont la définition serait arrêtée en liaison étroite avec les équipes techniques chargées de mettre les politiques en œuvre au niveau du terrain.

Une démarche d'évaluation suppose son intégration dans un projet de services au sein de la CPA, avec un volet formation et une combinaison efficace entre des moyens internes et des contributions extérieures.

Cette démarche permettrait également de corriger et d'ajuster les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés voire d'engager des projets « expérimentaux » dans certains domaines.

Au-delà, il est souhaitable que la démarche d'évaluation proposée prenne progressivement en compte des critères d'efficacité sociale, économique et environnementale pour couvrir tout le champ de l'évaluation des politiques publiques.

Beaucoup de projets, notamment les plus stratégiques, pourraient faire l'objet d'une démarche d'évaluation préalable plus explicite, ce qui permettrait d'économiser de nombreux coûts d'études (exemple gare routière d'Aix) avant une décision définitive .

Une démarche d'évaluation permettrait d'animer en continue les flux d'information en direction des « habitants, usagers, contribuables » et favoriserait les temps de concertation et de démocratie qui ne peuvent être remplacées par la communication ou l'information de l'institution.

La mise en œuvre d'une première phase opérationnelle pourrait porter sur des compétences pleinement exercés par la CPA (Transports, Collecte et traitement des OM,) en particulier à l'occasion d'ouverture ou de renouvellement de DSP en tenant compte de la nécessité de la prise en compte des objectifs de développement durable dans ces domaines.

Le collège des salariés apporte un vote favorable à cet avis

EXPLICATIONS DE VOTE DU COLLEGE DES ASSOCIATIONS

Le Collège des associations approuve l'avis proposé au vote et souhaite souligner quelques points :

Ce processus d'évaluation doit être mis en place le plus rapidement possible mais ne pourra porter ses fruits qu'au fil des années.

Pour ce faire, une méthodologie générale doit être élaborée. Pour chaque projet, l'évaluation devra s'inscrire dans le cadre de cette approche globale.

Cette évaluation doit s'appliquer tant aux grandes réalisations qu'aux projets restreints et ponctuels. Il est nécessaire que tous les acteurs se sentent concernés dans une démarche contributive.

De même le système des subventions de fonctionnement doit se voir appliquer une évaluation qui peut conduire à revoir la participation publique en fonction des objectifs exprimés par les associations.

Cette participation de la société civile ne peut se faire que dans un cadre de confiance partagée entre les élus et le Conseil de Développement.

EXPLICATIONS DE VOTE DU COLLEGE DES ENTREPRISES

Partir d'une page blanche est un exercice complexe.

Le collège des entreprises félicite le groupe pour la qualité de son travail et remercie le rapporteur pour la pertinence de l'avis proposé à la fois argumenté, clair et réaliste.

Le collège des entreprises se réjouit qu'une telle pratique évaluative, dont il recommandait la mise en œuvre dans ses précédents avis, soit initialisée.

Au delà d'un simple « tableau de bord », par ailleurs également indispensable, cet outil doit permettre d'engager une véritable démarche « qualité » dans la conduite des projets.

Le collège des entreprises partage et appuie les recommandations de l'avis pour que l'accent soit mis sur la phase d'évaluation « ex ante ».

Le collège des entreprises encourage l'ensemble des acteurs concernés à s'impliquer dans ce processus d'évaluation, condition indispensable pour atteindre les objectifs fixés.

Le collège des entreprises vote le texte sans amendement.