

# CONTRIBUTION

## QUELLES VALEURS TERRITORIALES DE L'ACTION PUBLIQUE ?



DÉCEMBRE 2024



## L'évaluation est le miroir des politiques publiques

**L'article 32 de la loi NOTRe de 2015 a officiellement reconnu la compétence des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) pour contribuer au « suivi et à l'évaluation des politiques publiques ».** Ce cadre légal renforce l'implication des conseils consultatifs à participer à l'efficience et la transparence de l'action publique.

Ainsi, le CESER de La Réunion, représentant de la société civile organisée, se saisit du sujet de l'évaluation des politiques publiques, car les crises contemporaines — qu'elles soient économiques, sociales, environnementales ou démocratiques — révèlent un besoin impérieux de réinventer la gouvernance publique, l'acceptabilité et la soutenabilité de nos politiques publiques.

Face à ces défis, s'ajoute une contrainte grandissante : la raréfaction des ressources publiques. Celle-ci limite les marges de manœuvre des collectivités, rendant indispensable une action publique plus efficiente, au-delà de la simple qualité de la dépense publique.

En ce sens, l'évaluation devient un levier primordial pour répondre à ces attentes et renforcer la confiance citoyenne. Plus largement, l'enjeu en filigrane est celui de savoir : **quelles valeurs territoriales de l'action publique ?**

Cette présente contribution s'inscrit alors dans une double dimension : d'une part, elle introduit une expérimentation en copilotage avec le Conseil régional, **en menant une évaluation socio-économique (ESE)** sur un dispositif régional. D'autre part, elle **ambitionne d'ancrer l'évaluation des politiques publiques dans une dynamique de transformation durable**, pour renforcer une démocratie territoriale plus éclairée et inclusive. Ce travail vise ainsi à :

- Impulser une prise de conscience des acteurs quant à leur rôle dans l'évaluation.
- Induire des plans d'actions en termes d'une meilleure allocation des deniers publics.
- Mieux coordonner l'ensemble des actions via une gouvernance territoriale partagée.
- Renforcer la fonction d'apprentissage, en favorisant la montée en compétences.

Démocratiser l'évaluation des politiques publiques répond à un double objectif :

- Offrir aux citoyens la possibilité d'être acteur de leur territoire et de participer à la fabrique de l'action publique.
- Donner aux décideurs les moyens d'assurer une gouvernance éclairée, et de construire des politiques adaptées aux enjeux territoriaux.

En définitive, ce travail collaboratif est la condition sine qua non d'une démocratie renouvelée et d'une action publique légitime et durable.



**Dominique VIENNE**  
Président du CESER de La Réunion

## NOTRE RAISON D'ÊTRE

*"Organe de la démocratie représentative et pivot de la démocratie territoriale, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion est une Assemblée consultative pour ouvrir la voie, éclairer la décision et participer à l'action publique régionale."*



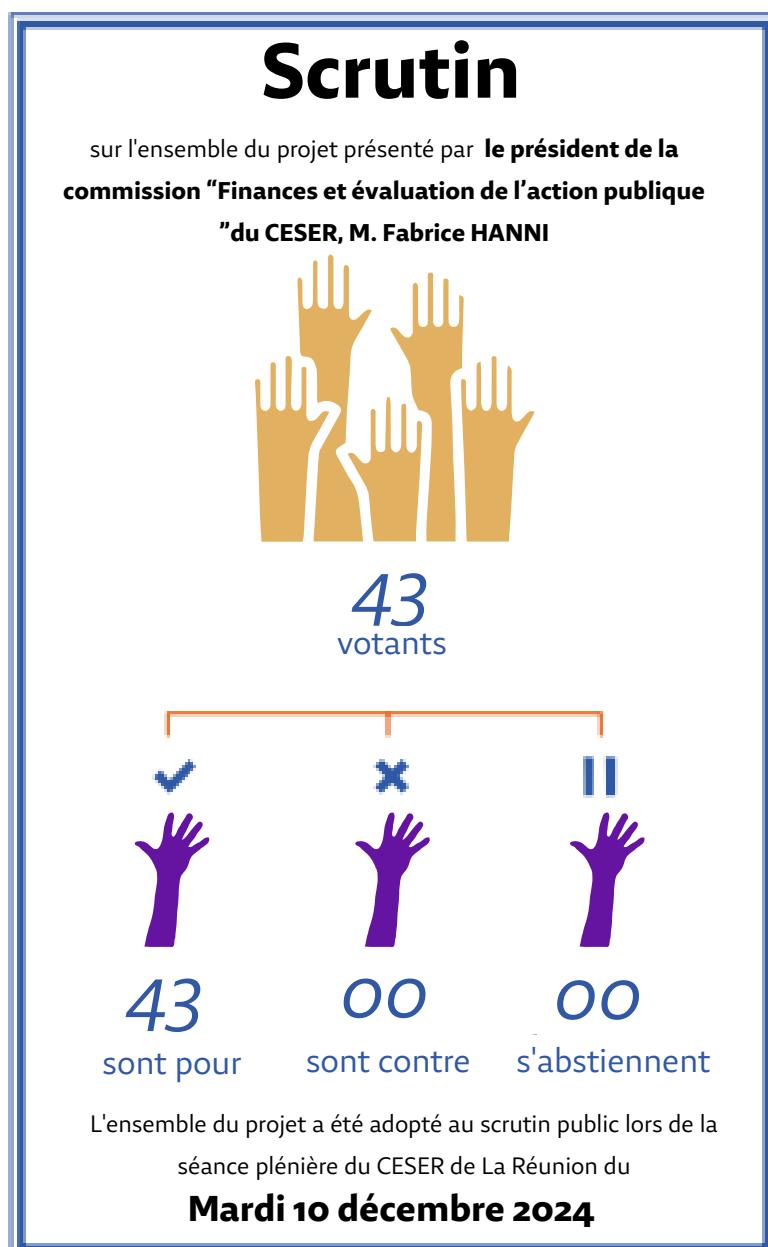
*"Avec une culture du débat constructif, nous, membres du CESER, engagé(e)s et exerçant au quotidien des responsabilités associatives et socioprofessionnelles, mettons en commun et unissons nos connaissances de terrain, pour porter des analyses et des propositions au service de la décision publique régionale"*

## QUELLES VALEURS TERRITORIALES DE L'ACTION PUBLIQUE ?

# Contribution adoptée à l'unanimité des membres présents ou représentés

### ONT PRIS PART AU VOTE :

M. Frédéric ARHAN- HOARAU  
M. Jacky BALMINE  
M. Yannick BEREZAIE  
M. Eric BODO  
M. Sébastien CAMUS  
M. Jean-Louis CARRERE  
Mme. Monique CAUMES  
M. Eric CHAVRIACOUTY  
Mme. Denis CHIDAINE  
M. Janick CIDNEY  
M. Joël DALLEAU  
M. Alain DAMBREVILLE  
M. Gilberto DUFESTIN  
M. Haroun GANY  
M. Renaud GILLARD  
M. Fabrice HANNI  
M. Eric JEUFFRAULT  
Mme. Sarah LAMBERT  
M. Jean-Marie LE BOURVELLEC  
Mme. Céline LUCILLY  
Mme. Laurence MACE  
M. Joseph MAGDELEINE  
Mme. Soledad MAILLOT



M. Didier MAZEAU  
M. Sandra MENUEL  
M. Harry-Claude MOREL  
M. Jean-Michel MOUTAMA  
Mme. Christine NICOL  
M. Pierrick OLLIVIER  
Mme. Ingrid OUSSOURD  
M. Dominique PETCHY  
M. Jean-Marie POTIN  
Mme. Valérie ROCCA  
M. Guillaume SELLIER  
M. Patrick SERVEAUX  
M. Willy SHOCK-TORAP  
M. Joël SORRES  
M. Saméry TECHER  
M. Laurent TURPIN  
M. Dominique VIENNE  
M. Frédéric VIENNE  
M. Renaud VOKA  
M. Jérôme VUILLEMIN  
Mme. Nathalie WAN-HOO  
M. Gérard ZITTE

## PRÉAMBULE

Contexte et histoire	7
Définition et finalités	8

I.

## ADAPTER L'ÉVALUATION AUX DÉCISIONS STRATÉGIQUES

### **A QUELLE ÉVALUATION POUR QUELLE DÉCISION ?**

i. Temps de l'évaluation	12
ii. Objectifs et impacts recherchés	14

### **B. L'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION ?**

i. Portée et bénéfices	15
ii. Avantages d'une méthode hybride	17

II.

## DÉMOCRATISER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

### **A. UN ENJEU DÉMOCRATIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

i. Politiques publiques éclairées	20
ii. Inclusion des parties prenantes	21

### **B. STRUCTURER LES OUTILS ET MÉTHODES DE L'ÉVALUATION DANS UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE**

i. Leviers principaux de développement et scenarii	22
ii. Exemples de mise en œuvre régionale et prospective	23

## PRÉCONISATIONS

Coopérer, Agir, Responsabiliser, Elever les Compétences	24
---	----

## BIBLIOGRAPHIE

28

## ANNEXE - VADEMECUM ESE

29

### « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC)

**Ce principe constitutionnel expose l'obligation inhérente du lien qui unit le service public, le bon usage des deniers et le besoin de mesurer l'effectivité de l'action publique. L'évaluation en tire son fondement.**

**Si ce principe demeure essentiel, sa pratique a évolué et s'est renforcée au fil des années.**

En effet, à partir des années soixante, on évalue les effets des programmes sociaux. Dans les années 70, cette pratique se développe davantage sous sa dimension financière face à une crise économique et un besoin de rationalisation budgétaire. La décentralisation, avec la multiplicité des formes d'intervention publique renforce cette demande d'évaluer l'action publique. Ensuite, la gestion de fonds européens au titre de la politique de cohésion, permettant le rattrapage économique et social des régions européennes les moins développées, ancre dans le paysage institutionnel la pratique de l'évaluation des politiques publiques afin de mesurer l'effectivité de ces interventions.

Il faut attendre 2008 pour reconnaître constitutionnellement cette compétence aux représentants du peuple, le Parlement, et 2015 au travers de la loi NOTRe celles des Conseils économiques, sociaux, environnementaux régionaux (CESER), représentants de la société civile organisée. Compétence que les CESER pratiquaient de manière indirecte au travers de leurs travaux sur les politiques régionales.

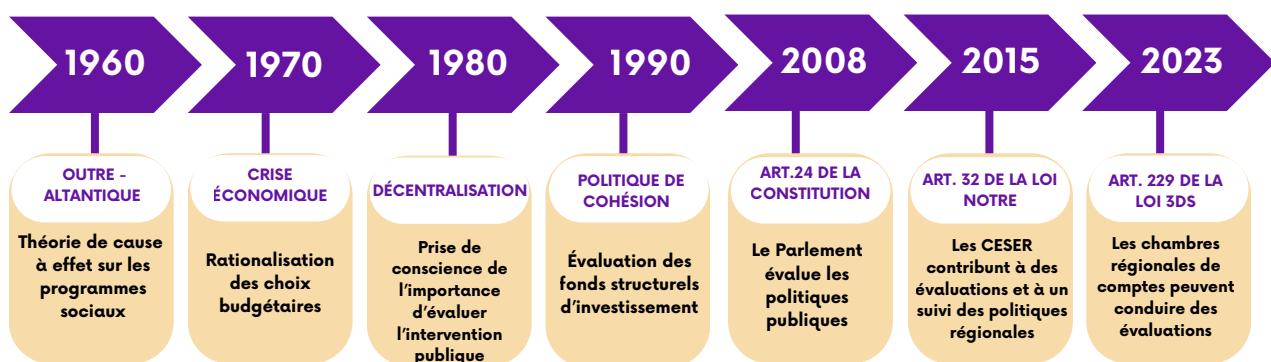


Figure - Bref aperçu de l'évaluation en France

Source : Conception réalisation, 2024, CESER Réunion

En outre, de manière succincte, dans le paysage institutionnel, **on peut dénombrer d'autres acteurs de l'évaluation, tels que :**

- **Au niveau national**, France stratégie qui réalise des évaluations auprès de l'Etat, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes(CDC) (...).
- **Au niveau régional**, outre les CESER et les universités, les chambres régionales des comptes (CRC) ont depuis 2023 la possibilité de conduire des évaluations.

Afin d'éviter toute confusion, l'évaluation n'est ni un audit, ni un contrôle, ni un bilan<sup>[1]</sup>. Elle est définie dans le décret du 22 janvier 1990. Toutefois, son approche peut révéler diverses définitions. Dans un objectif de clarté, le CESER retiendra celle proposée par la Société Française de l'évaluation (SFE)<sup>[2]</sup>, qui précise 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.

”

En ce sens, les CESER de France dans le livre blanc sur l'évaluation des politiques publiques<sup>[3]</sup> et dans leur rapport bilan<sup>[4]</sup>, proposent une approche inclusive et novatrice de la pratique évaluative au service d'une action publique renouvelée.

### L'évaluation constitue une dynamique aux finalités multiples :

- **Une finalité déontologique** : rendre des comptes aux décideurs et aux citoyens.
- **Une finalité gestionnaire** : répartir plus rationnellement les ressources pour les actions, et services ».
- **Une finalité décisionnelle** : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.
- **Une finalité d'apprentissage et de mobilisation** : contribuer à la formation et à l'engagement de l'ensemble des parties prenantes.

Or, face aux crises économiques, financières, sociales, environnementales, de défiance démocratique (...) que la société traverse ; il apparaît plus que nécessaire d'inscrire nos institutions dans La Réunion de demain. En effet, ces crises témoignent du besoin :

- **De transparence et d'efficience.**
- **De cohésion sociale** : d'aller vers les citoyens.
- **D'adaptation des politiques** aux réalités socio-économiques locales.
- **De pédagogie et de clarté** de l'action publique.

[1] L'**audit** : peut être un audit de conformité et/ou un audit de qualité. Il introduit un aspect comparatif en s'appuyant, pour l'analyse et les propositions d'actions, sur des opérations de même nature. Le **bilan** : fait le point sur ce que l'action produit à tous les niveaux sans forcément rechercher de lien causal entre les actions et les objectifs initiaux. Le **contrôle** : est centré sur la vérification de la conformité de l'action engagée aux directives.

[2] Définition proposée par la [charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics](#) de la Société française de l'évaluation (SFE).

[3] CESER de France, 2017, [Livre blanc de l'évaluation des politiques publiques](#)

[4] CESER de France, 2022, [Rapport bilan 5 ans d'évaluation des politiques publiques](#)

## PRÉAMBULE

C'est pourquoi, en vue d'éclairer la décision publique, la présente contribution, traite de manière succincte ces diverses interrogations :

**Quel intérêt d'évaluer les politiques publiques ?**

**En quoi est-il crucial de démocratiser cette pratique** et de l'établir durablement comme fondement de la gouvernance publique ?

**Comment assurer la transparence et l'implication des citoyens** dans ce processus ?

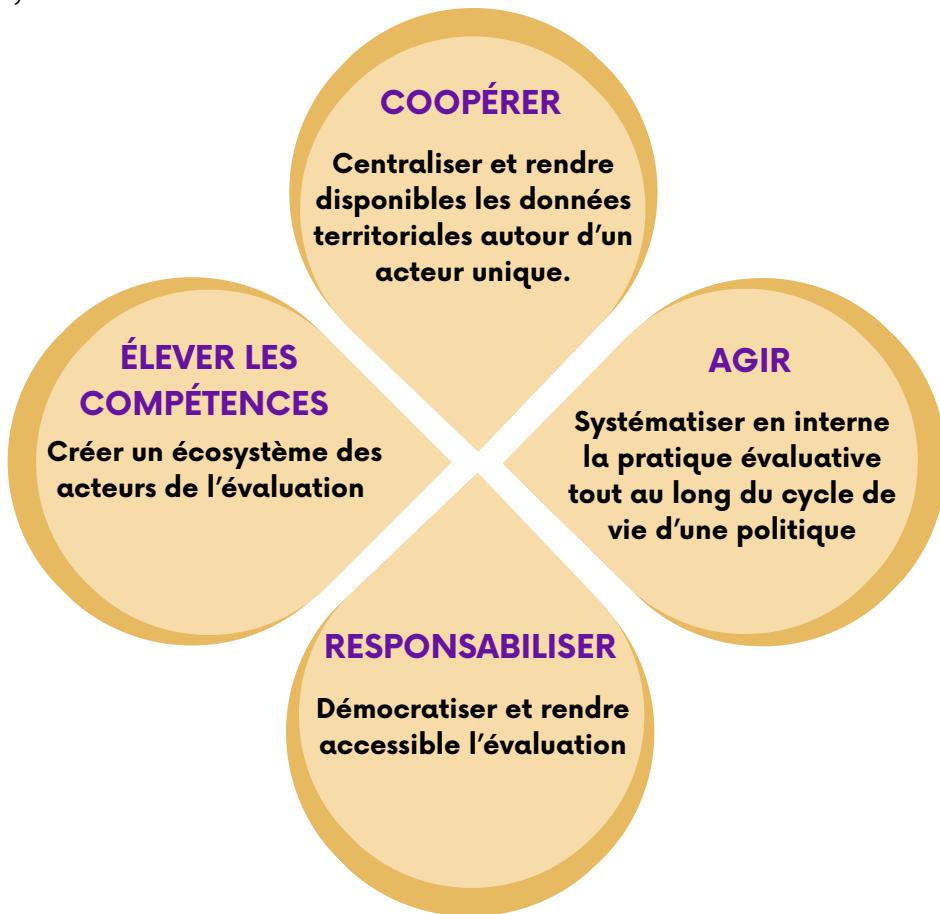
**Comment ces évaluations peuvent-elles être adaptées** aux spécificités socio-économiques locales ?

**Quelle approche d'évaluation s'avère la plus appropriée** au regard de la politique mise en œuvre ?



En ce sens, **l'évaluation des politiques publiques, constitue, un outil pour reconstruire une relation élus/agents/citoyens** qui favorise l'instauration d'une démocratie renouvelée et de confiance. **En outre, la méthodologie de l'évaluation socio-économique (ESE) s'avère être un levier pour assurer une gouvernance éclairée**, notamment lorsqu'elle s'applique en amont des projets d'investissement.

Pour atteindre cet objectif, il convient d'adapter les évaluations aux décisions stratégiques (I) et de systématiser, rendre démocratique cette pratique pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain (II).



**Figure - Fleur des préconisations**

Source : Conception réalisation, CESER Réunion (2024)



# I.

## ADAPTER L'ÉVALUATION AUX DÉCISIONS STRATÉGIQUES

**L'évaluation des politiques publiques est cruciale pour garantir leur pertinence et leur efficacité face aux défis contemporains.**



Dans un contexte de ressources limitées, l'évaluation joue un rôle indispensable en fournissant aux décideurs les informations nécessaires pour effectuer des arbitrages éclairés. Elle permet non seulement de répondre au besoin croissant de redevabilité des actions publiques, mais aussi d'assurer une meilleure gouvernance en alignant les interventions sur les besoins réels du territoire. En ajustant les démarches évaluatives aux spécificités de chaque politique, on maximise leur impact et leur utilité.

Cette section examine comment adapter les évaluations aux décisions stratégiques, en soulignant l'importance d'une approche sur mesure pour répondre aux besoins spécifiques de La Réunion. Elle aborde succinctement les différents types d'évaluation et leur impact sur l'allocation des ressources.



### A. QUELLE ÉVALUATION POUR QUELLE DÉCISION ?

**Pour s'assurer qu'une politique réponde de manière optimale aux besoins de la société, l'évaluation des politiques publiques constitue un outil de prédilection, assurant la redevabilité et la soutenabilité des politiques publiques.**

A cette fin, l'identification précise des objectifs d'une politique est fondamentale pour choisir le type d'évaluation approprié. Cette démarche permet d'ajuster les politiques en cours, de garantir l'efficacité des actions menées et de communiquer les bénéfices auprès des électeurs.

#### I. LES TEMPS DE L'ÉVALUATION

Il convient de bien identifier les objectifs de la politique, pour déterminer les questions adéquates et le temps de l'évaluation, pour optimiser le processus et s'assurer de l'effectivité de la politique menée. En effet, les évaluations sont diverses. Pour adapter et piloter efficacement l'action publique, il faut choisir et/ou combiner les évaluations à mener en fonction des objectifs de la politique et des effets recherchés.

#### Que questionne-t-on ?

##### LA COHÉRENCE

Dans quelle mesure les **objectifs** de l'intervention sont-ils cohérents avec ceux des **autres interventions publiques** qui interagissent avec elle (**cohérence externe**)  
Dans quelle mesure les **différents objectifs d'une même intervention** sont-ils cohérents entre eux (**cohérence interne**) ?

##### LA PERTINENCE

Dans quelle mesure **les objectifs** de l'intervention sont-ils en adéquation avec les problèmes de société identifiés (**besoin**) ?

##### L'EFFICACITÉ

Dans quelle mesure les réalisations, **résultats et effets constatés** sont-ils en adéquation avec les **objectifs fixés** initialement ?

##### L'EFFICIENCE

Dans quelle mesure les différents **moyens** (ressources) ont-ils été traduits économiquement en **réalisations, résultats et effets** ? Aurait-on pu faire mieux avec les mêmes moyens ou aussi bien avec des moyens davantage optimisés ?

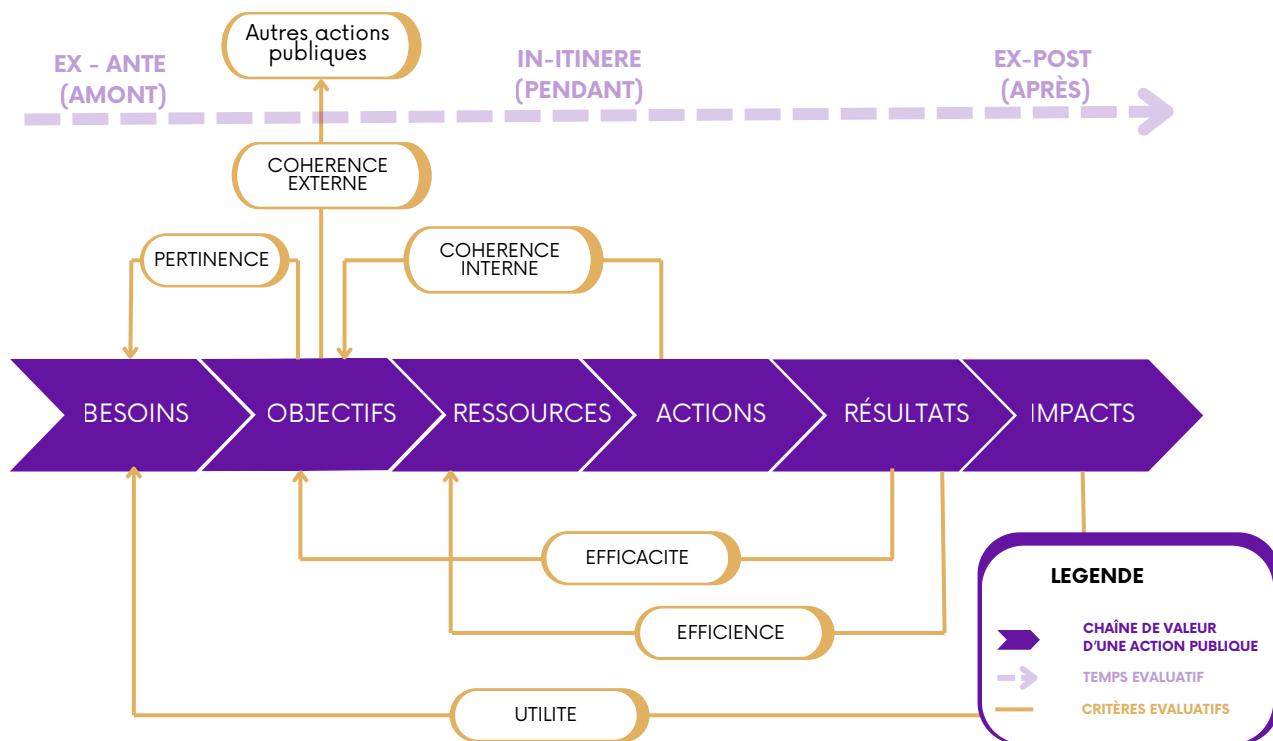
##### L'UTILITE

Dans quelle mesure **les impacts** de l'intervention répondent-ils aux problèmes de société identifiés initialement (**besoins**) ?

## I. ADAPTER

### A quel moment évaluer ?

- **L'évaluation ex-ante** : intervient en amont de l'élaboration d'une politique.
  - Avantage : aide à la définition d'un projet (objectifs), permet de définir les objectifs, questionner la cohérence (...).
- **L'évaluation in-itinere** : intervient en cours (chemin faisant).
  - Avantage : questionne la trajectoire, la politique en cours de mise en œuvre. Elle permet d'ajuster en cours de route la trajectoire pour optimiser l'atteinte.
- **L'évaluation ex-post** : intervient à la fin de la réalisation.
  - Avantage : permet de vérifier l'impact et les résultats obtenus, de questionner la poursuite ou non de la politique.



**Figure - Les critères d'évaluation d'une politique publique**

Source : SG -MAP (2015) - les critères d'évaluation d'une politique /Adapté et réalisé, CESER Réunion (2024)

## II. OBJECTIFS ET IMPACTS RECHERCHÉS

Face aux besoins sociétaux, l'évaluation des politiques publiques permet aux décideurs de s'assurer que l'action publique atteigne les objectifs et impacts recherchés. Les méthodologies d'évaluation peuvent avoir des standards communs, il convient toutefois de les adapter pour optimiser l'impact de la politique.

**Les évaluations répondent à un phasage opérationnel identique pour identifier les objectifs :**

- **Phase 1, le cadrage opérationnel** comprenant : la définition des questions, la formalisation du contexte, du périmètre et le choix de la méthode d'évaluation.
- **Phase 2, le diagnostic** qui se caractérise par : la collecte et le traitement des données.
- **Phase 3, les scénarios** : phase de réflexion opérationnelle visant à faire des recommandations pour améliorer l'action publique.
- **Une phase de diffusion des résultats** : conditionnée à l'accord du commanditaire.

**Une adaptation nécessaire pour optimiser l'efficience des politiques publiques qui passe par :**

- **Identifier le moment d'exécution de la politique** : il s'avère crucial de savoir à quel stade la politique est mise en œuvre (conception, exécution, ou évaluation). Cela facilite la prise de mesures correctives en fonction du contexte et des objectifs à atteindre.
- **Identifier les données disponibles, les acteurs ressources** : une analyse précise permet de s'appuyer sur des informations fiables et d'exploiter les compétences et ressources nécessaires à l'amélioration de la politique.
- **Identifier les biais** : les biais peuvent fausser l'évaluation d'une politique publique. Il s'agit d'identifier les influences qui pourraient altérer l'objectivité (biais idéologiques, de mesure, de sélection) afin d'ajuster les démarches d'évaluation et de garantir des résultats pertinents.
- **Identifier le type d'évaluation en adéquation avec l'objectif recherché** : pour assurer la pertinence des résultats, il demeure essentiel de choisir une méthode d'évaluation adaptée (évaluation formative, sommative, ex ante, ex post) en fonction des objectifs de la politique (impact, processus, efficacité).

## I. ADAPTER

## B. L'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION ?

**L'évaluation socio-économique et la proposition de méthodologie hybride présentées**, mesurent les bénéfices socio-économiques d'une politique sur le territoire. Elles constituent des approches évaluatives adaptées aux spécificités insulaires qu'il conviendrait de généraliser pour favoriser, au sein de la collectivité, une culture et une gouvernance de l'évaluation.

**Elles facilitent l'arbitrage des décideurs, la montée en compétence de l'ensemble des parties prenantes, et une amélioration continue des politiques menées, maximisant les retombées socio-économiques au profit du développement local.**

### I. PORTÉE ET BÉNÉFICES

**L'évaluation socio-économique (ESE)** est une méthodologie d'évaluation des politiques publiques innovante qui s'intègre en amont des projets et questionne les différentes options possibles pour un même projet. Elle permet par le calcul socio-économique, de quantifier de façon monétaire les retombées économiques, sociales, environnementales, financières et politiques d'un projet d'investissement, sur toute sa durée de vie et pour l'ensemble des parties prenantes, en y intégrant le coût des externalités induites [5].

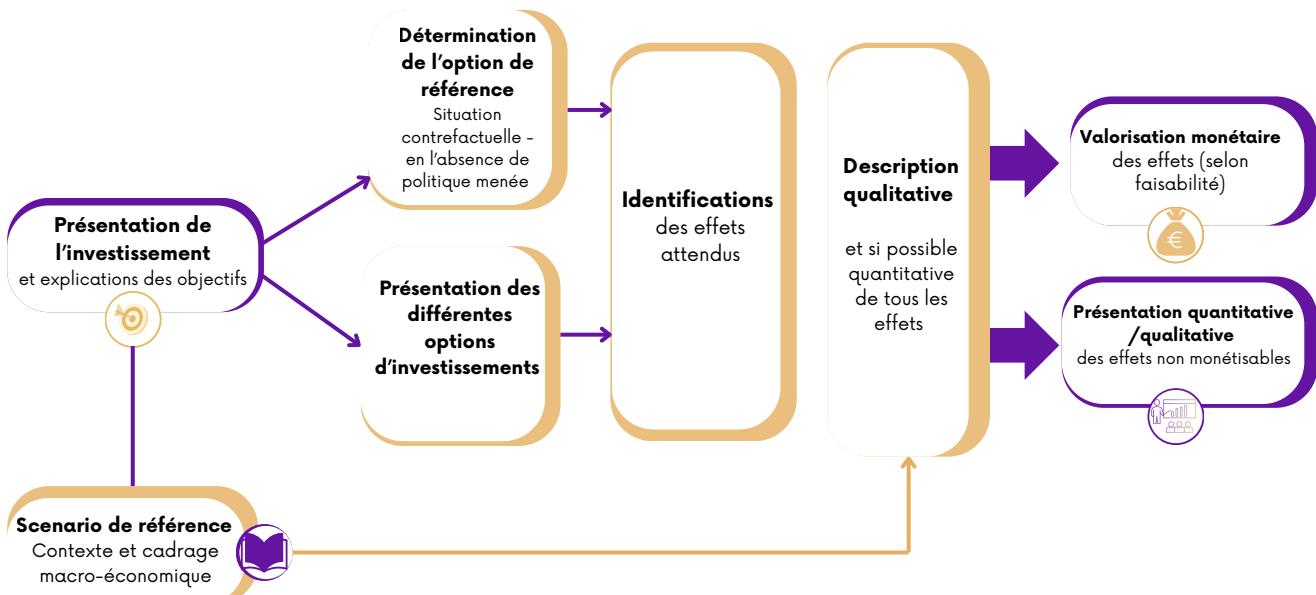


Figure - La méthodologie de l'évaluation socio-économique

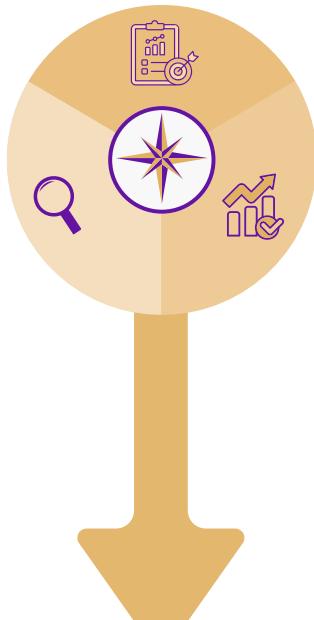
Source : d'après France stratégie et direction du trésor (2017)

[5] France Stratégie, Site, 2022, infographie sur l'évaluation socio-économique : "L'ESE ne se contente pas d'évaluer les coûts et bénéfices financiers d'un projet mais tous les effets. Autrement dit, l'ESE prend aussi en compte les effets non marchands (ex : gains de temps et de confort pour les usagers d'un nouveau métro) et les externalités, externalités qu'on peut définir comme les effets « secondaires » du projet sur son environnement naturel, humain ou économique (ex : la réduction des polluants atmosphériques dans un projet de métro)".

### Comment cela fonctionne ?

- **Comparaison** : l'ESE procède par la comparaison de plusieurs scénarios, ceux en lien avec la politique, et le scénario contrefactuel (ou de référence) en l'absence de politique.
- **Analyse coûts-bénéfices présent et futur** : monétarise l'ensemble des impacts d'un projet, incluant l'ensemble des conséquences directes et indirectes positives ou négatives d'une politique sur la société, et pour les parties prenantes (amélioration de la qualité de vie, etc.).
- **Modélisation** : nécessite généralement d'estimer les changements de comportements attendus des agents (investissements, changement de pratiques, etc.), en évaluant les bénéfices potentiels qu'ils en retirent. Ces changements induisent eux-mêmes des effets sur l'environnement, la santé, etc.
- **Actualisation** : on tient compte du fait de l'évolution des fluctuations monétaires. Un euro gagné dans 10 ans ne vaut pas autant qu'un euro gagné aujourd'hui.

### Pourquoi est-ce important ?



**Aide à la décision** : l'ESE pour les décideurs, facilite un arbitrage et guide sur les projets et politiques ayant les effets positifs les plus importants.



**Optimisation des ressources** : l'ESE garantit que l'argent public est bien utilisé et que son usage est efficient.



**Évaluation des impacts** : assure une anticipation des conséquences positives et négatives d'un projet (externalités induites).



**Gouvernance éclairée** : permet d'avoir un langage commun basé sur des faits pour coconstruire des politiques partagées.



**Transparence** : permet de communiquer en amont avec les citoyens et parties prenantes.

## I. ADAPTER

### II. AVANTAGE D'UNE MÉTHODE HYBRIDE

Nonobstant, l'**application de la méthodologie de l'ESE, dans notre cas, au dispositif pré-identifié du Pass numérique, présente quelques limites**. Ainsi, l'ESE étant une évaluation se situant en amont de l'élaboration d'une politique, et le cadre d'élaboration du Pass numérique étant déjà bien avancé, l'élaboration d'un contrefactuel et de plusieurs scénarios perd de son essence. En effet, la possibilité permise par l'ESE d'arbitrer entre divers projets se trouve de facto inapplicable.

Il convient donc de dépasser ces limites en recourant à la méthodologie hybride proposée par le prestataire [5] qui mobilise également les apports qualitatifs de l'évaluation des politiques publiques, tout en conservant les apports de la méthodologie ESE.

La méthode d'évaluation hybride appliquée au Pass Numérique, permettrait :

- **De s'appliquer à une politique en cours** : se situant entre l'évaluation en amont et l'évaluation en cours, la méthode hybride est plus adaptée au politique dont le cadre est préétabli.
- **D'affiner la dimension qualitative** : en surplus des aspects quantitatifs et économiques de l'ESE, cette méthode hybride permettrait d'appréhender plus spécifiquement les dimensions sociales, environnementales et qualitatives du projet.
- **D'élargir la focale** : la méthode hybride dépasserait la focale du projet individuel (Pass numérique), pour prendre en compte l'interaction avec d'autres politiques et/ou son environnement.
- **De quantifier les impacts sociaux** : mesurer des concepts comme le bien-être, la qualité de vie ou la cohésion sociale sont difficiles à traduire en valeurs monétaires. La méthode hybride apporterait ce complément pour éclairer la prise de décision (Ex : PIB/IDH).

Ainsi, quelles alternatives à l'ESE pour évaluer le Pass Numérique ?

Il est nécessaire de combiner l'ESE avec d'autres outils d'évaluation, pour obtenir cette dimension plus qualitative, et pallier au fait que le projet évalué soit déjà bien avancé, en s'appuyant sur :

- **Diagramme logique d'impact** : permet de visualiser les liens de cause à effet entre les actions du dispositif et les résultats attendus.
- **Matrice d'enjeux** : identifie les différentes thématiques liées au dispositif et permet d'évaluer sa pertinence.
- **Matrice de cohérence** : évalue l'articulation du dispositif avec d'autres politiques et initiatives.
- **Matrice d'impact** : analyse les conséquences positives et négatives du dispositif.

#### AVANTAGES MÉTHODE HYBRIDE

##### Qualitatif et quantitatif

Combine des analyses qualitatives (entretiens, observations) et quantitatives (données statistiques).

##### Vision globale

Permet d'avoir une vision plus large des impacts du dispositif

##### Adaptabilité et transpositions

Peut être adaptée et transposée à différents types de dispositifs et de contextes.

[6] Verso consulting, planète publique, 2024, Vadémécum de l'évaluation socio-économique (ESE)



## II.

# DÉMOCRATISER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES



Dans un contexte marqué par des crises économiques, sociales, environnementales, et une crise de défiance démocratique, les enjeux et réponse politiques se complexifient.

**La systématisation de l'évaluation des politiques publiques émerge comme une nécessité impérieuse pour renforcer la transparence, la redevabilité et l'efficience de l'action publique.**

Elle offre la possibilité aux citoyens de participer à la fabrique de l'action publique et donne les outils aux décideurs leur permettant d'assurer une gouvernance éclairée.

Cette deuxième partie souligne l'importance d'inclure les voix de tous les acteurs dès la conception des projets, tout en structurant des démarches prospectives qui anticipent les défis de demain. En rendant l'évaluation accessible et transparente, on renforce la légitimité des actions publiques et on favorise une démocratie plus participative et plus éclairée.



## II. DÉMOCRATISER

### A. UN ENJEU DÉMOCRATIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Démocratiser l'évaluation des politiques publiques, c'est les systématiser et les rendre accessibles. Cette démarche constitue un levier nécessaire pour tout décideur face à une complexification croissante et constante des enjeux politiques contemporains et futurs.

#### I. POLITIQUES PUBLIQUES ÉCLAIRÉES

- Constats**
- 1 Des enjeux politiques de plus en plus complexes.
  - 2 Une multiplicité des pratiques de politiques partagées entre les collectivités.
  - 3 Une injonction croissante à la qualité de la dépense publique et une réduction des moyens.
  - 4 Une stagnation de certains indicateurs sociétaux depuis les années 2000.

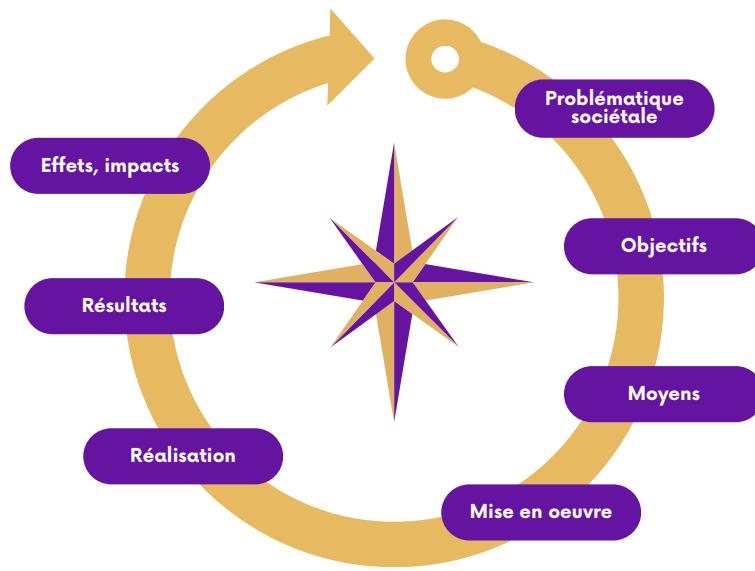


Figure - Evaluation des politiques publiques

Source : Conception : organisme de formation Evalua. Réalisation, CESER Réunion (2024)

En définitive, l'évaluation constitue l'outil idéal pour assurer une gouvernance éclairée, car elle :

- **Participe à l'efficience des politiques** : en optimisant les dépenses et en favorisant le pilotage opérationnel des politiques.
- **Participe à la cohérence des politiques** : permet de prendre en compte les interactions complexes entre les différentes politiques, et optimiser les interventions.
- **Favorise la compréhension et l'amélioration des politiques publiques** : permet de comprendre ce qui fonctionne ou échoue sur la base d'éléments factuels.
- **Aide à la décision** : l'évaluation constitue un guide pour le décideur en vue de réorienter, arrêter, ajuster, dupliquer la politique mise en œuvre sur le territoire.

#### Quel intérêt d'évaluer ?

Une politique tente de répondre à un enjeu, une problématique sociétale. L'évaluation vient mesurer les objectifs, les moyens, la mise en œuvre, les réalisations, les résultats ainsi que les effets et impacts de cette dernière.

**L'instauration d'évaluation régulière permet ainsi de favoriser un cycle d'amélioration continu des politiques publiques.**

## II. DÉMOCRATISER

### II. INCLUSION DES PARTIES PRENANTES

**Constats** Selon l'enquête 2024 de l'OCDE portant sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques<sup>[1]</sup>, il ressort essentiellement :

- 1 **Une crise de défiance démocratique** : 50,7 % des Français ont peu ou pas confiance dans les institutions démocratiques.
- 2 **Une demande de transparence** et de visibilité sur les politiques publiques.
- 3 **Une faible confiance dans la capacité des institutions à respecter les intérêts des générations futures** : « seulement 40 % environ des personnes interrogées ont confiance dans le fait que les pouvoirs publics savent ménager un équilibre adéquat entre les intérêts des différentes générations (...). Ce scepticisme s'explique en partie par un manque de confiance dans le fait que les institutions et les agents publics travaillent dans l'intérêt général, et par le sentiment, assez largement partagé, que les citoyens n'ont pas leur mot à dire dans la prise de décision. »

Ainsi, des politiques et mécanismes visant à promouvoir l'efficacité et l'inclusivité de la participation de la population pourraient jouer un rôle crucial pour renforcer les « aptitudes à la démocratie » et la confiance dans les pouvoirs publics.

#### Quels outils pour inclure les acteurs concernés ?

- **Associer les citoyens et les parties prenantes en amont** : pour les associer, il demeure essentiel de les intégrer dès le début du processus d'évaluation, en les informant et en les consultant sur les objectifs et les méthodes utilisées.
- **Allez vers les parties prenantes et les citoyens à toutes les étapes du processus d'évaluation** : cela peut se faire à travers des ateliers, des enquêtes ou des plateformes de discussion en ligne. L'utilisation des outils numériques, tels que les plateformes de Civic tech, offre une opportunité de faciliter cette participation.
- **S'appuyer sur les outils numériques pour faciliter la participation citoyenne et la diffusion des résultats** : ces outils permettent non seulement de recueillir les avis et suggestions d'un large éventail de citoyens, mais aussi de diffuser les résultats de l'évaluation de manière transparente et accessible. En outre, ils peuvent aider à identifier les besoins des bénéficiaires des politiques publiques, contribuant ainsi à une meilleure adaptation des actions gouvernementales.

#### L'évaluation un outil du renouveau de la confiance démocratique qui :

##### FAVORISE

**L'ACCEPTABILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES** auprès des citoyens et parties prenantes (en les associant).

##### AMÉLIORE

**LA SOUTENABILITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE** en prenant en compte les besoins réels du territoire

##### CONTRIBUE

**A LA TRANSPARENCE DES DÉCISIONS ET AU DÉBAT PUBLIC** par la communication des résultats.

[7] OCDE (2024), Enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques (Graphique 1.2).

## II. DÉMOCRATISER

### B. STRUCTURER LES OUTILS ET MÉTHODES DE L'ÉVALUATION DANS UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE

**La démocratisation de l'évaluation des politiques publiques, vecteur d'amélioration continue, doit s'inscrire dans une stratégie commune au territoire.** Elle implique d'identifier les freins et leviers de développement de cette culture ; ainsi que de bâtir des partenariats avec l'ensemble des acteurs pour la généraliser.

#### I. LEVIERS PRINCIPAUX DE DÉVELOPPEMENT ET SCENARIIS

Dans une démarche prospective, il convient de structurer les méthodes évaluatives, de se doter d'outils et de référentiels communs, tout en prenant en compte les différents freins aux pratiques : techniques, politiques et sociétales. Cette structuration permettra d'assurer une gouvernance éclairée, favorisant l'émergence de politiques régionales plus efficientes, plus soutenables et plus acceptables.

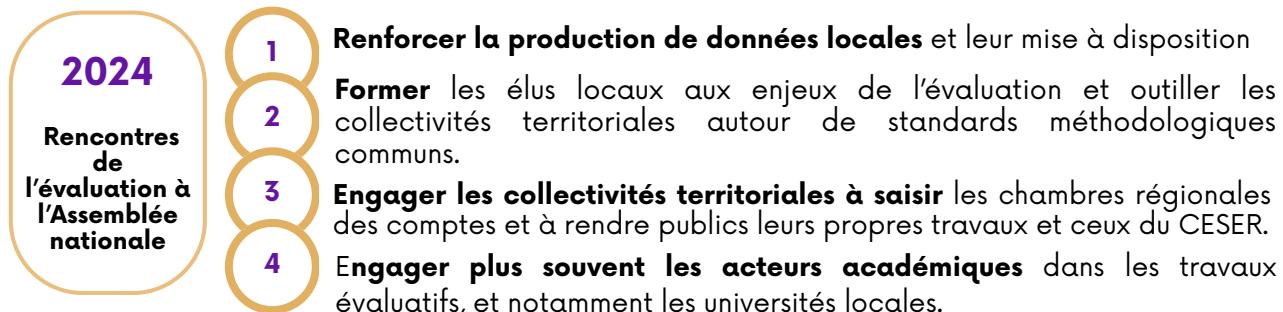
**Il existe quelques freins à la pratique :**

- **Une crainte, une réticence d'évaluer** par confusion avec la notion de contrôle, d'audit.
- **Une pratique méconnue** encore trop souvent perçue comme « l'affaire d'expert ».
- **Une pratique dont les résultats ne sont pas suffisamment diffusés** et partagés.
- **Un besoin de structuration et d'acculturation des acteurs,** à la fois en interne, en externe, et au niveau politique et technique.
- **Un besoin de diversité des pratiques et des acteurs** de l'évaluation.

**Quelques pistes et leviers de développement de la pratique évaluative**

- Mise en place d'un **écosystème évaluatif** à La Réunion.
- **Méthode d'organisation interne** : un pilotage opérationnel à trouver.
- **Création d'outils communs** en interne de pilotage, suivi des politiques publiques.
- **Communication** des résultats.
- **Développement des évaluations tournées vers le bénéficiaire ultime.**

#### LEVIERS POUR UN DÉVELOPPEMENT CONTINU DE L'ÉVALUATION AU NIVEAU LOCAL



## II. DÉMOCRATISER

### II. EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE RÉGIONALE ET PROSPECTIVE

Dans une démarche de prospective territoriale, les exemples ci-dessous proposent deux modèles de gouvernance de l'évaluation.

#### L'EXEMPLE DE LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE COMTE

Elle a mis en place une fonction évaluation intégrée dans un Pôle Stratégie, à côté de la prospective, des démarches partenariales et de la performance.

Le pôle est détaché de la direction Finances, par opposition à la majorité des régions de France hexagonale.

Cette structuration se traduit essentiellement par :

- Une volonté organisationnelle de regrouper les pratiques évaluatives au sein d'une même direction (Évaluations des fonds européens et des politiques régionales).
- Un vice-président et d'un budget dédié (620 000 € en 2023).
- Une instance de gouvernance spécialisée, le Comité de suivi de l'évaluation et de la redevabilité (COSER). Ce comité est composé du vice-président en charge de l'évaluation, d'élus de la majorité, de l'opposition et de représentants du CESER. Il se réunit une fois par an.

#### L'EXEMPLE DE LA RÉGION NOUVELLE AQUITAINE

Elle a créé une commission d'évaluation des politiques publiques rattachée directement au Président du Conseil régional, composée d'un représentant pour chacun des 10 groupes politiques, de représentants du CESER, qui :

- Assure la cohérence de la démarche globale, le respect des principes, méthodes et processus.
- Promeut la culture de l'évaluation et la diffusion des travaux.
- Propose un programme d'évaluations transversales, stratégiques et opérationnelles sur la base des propositions des parties prenantes internes.
- Coordonne la présentation des évaluations en plénière et le suivi des recommandations.

En parallèle, la Région Nouvelle-Aquitaine a aussi créé une unité Évaluation des politiques publiques rattachée directement auprès du DGS, qui :

- Coordonne le dispositif d'évaluation.
- Coordonne l'élaboration du programme d'évaluations et pilote les évaluations transversales de la CEPP externalisées auprès de prestataires.
- Conduit des bilans évaluatifs en interne.

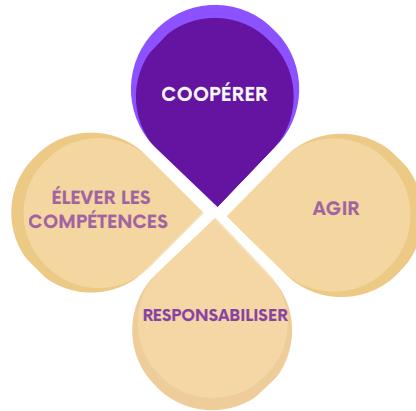
Ainsi, on constate que si les méthodes organisationnelles diffèrent entre les régions, il en demeure quelques principes communs dont on peut s'inspirer et/ou développer :

- Le rattachement direct de cette fonction d'évaluation au plus haut niveau stratégique.
- L'association dans un comité régional les différentes parties prenantes de l'évaluation au niveau de la Région Réunion pour diffuser la culture de l'évaluation.
- La mise en place un comité scientifique pour structurer les méthodes et processus.
- La création d'un écosystème de l'évaluation réunissant les acteurs au niveau régional.

# PRÉCONISATIONS

## ORIENTATION

Le CESER constate que le manque de disponibilité des données nuit à la pratique évaluative et à sa diffusion. Cette situation affecte, en conséquence, l'efficience des politiques publiques.



## PRÉCONISATION N°1

### Centraliser et rendre disponible les données territoriales autour d'un acteur unique pour faciliter une gouvernance élargie

#### ACTIONS

<b>Action 1 :</b> Identifier les données nécessaires et cartographier les producteurs de données.	<b>Pilote</b> : Conseil régional en partenariat avec le CESER. <b>Échéance</b> : 2 ans
<b>Action 2 :</b> Conventionner les parties prenantes.	<b>Pilote</b> : Conseil régional <b>Échéance</b> : 1 an
<b>Action 3 :</b> Agréger les données dans un logiciel collaboratif et d'aide à la décision pour les décideurs.	<b>Pilote</b> : Conseil régional au travers de NEXA <b>Échéance</b> : 2 ans
<b>Action 4 :</b> Renforcer la production de données locales et leur mise à disposition.	<b>Pilote</b> : CRIES'R <b>Échéance</b> : 2 ans
<b>Action 5 :</b> Partager les données au sein d'une gouvernance élargie pour coconstruire les politiques publiques.	<b>Pilote</b> : CTAP élargie <b>Échéance</b> : annuelle

#### INDICATEURS D'IMPACT

Taux de couverture des données territoriales disponibles

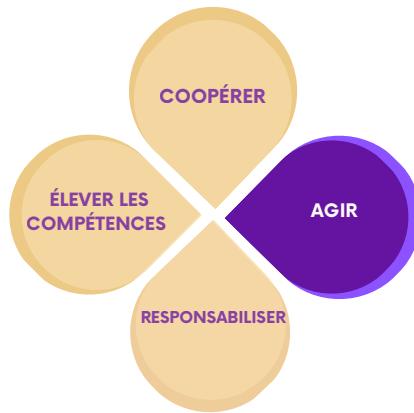
Nombre d'utilisateurs du logiciel collaboratif

Fréquence de mise à jour des données

# PRÉCONISATIONS

## ORIENTATION

Le CESER constate un besoin de transparence et de pédagogie des politiques publiques menées auprès des parties prenantes et des électeurs.



## PRÉCONISATION N°2

### Systématiser en interne la pratique évaluative tout au long du cycle de vie d'une politique

## ACTIONS

**Action 1 :** Définir un référentiel commun de l'évaluation au sein du Conseil régional, le diffuser et sensibiliser les directions.

**Pilote** : Conseil régional  
**Échéance** : 2 ans

**Action 2 :** Identifier les acteurs de l'évaluation et leur niveau de responsabilité - réaliser un sociogramme.

**Pilote** : Conseil régional  
**Échéance** : 2 an

**Action 3 :** Associer les élus référents et la direction de l'évaluation (à créer) dès l'élaboration d'une politique.

**Pilote** : Conseil régional  
**Échéance** : 3 ans

## INDICATEURS D'IMPACT

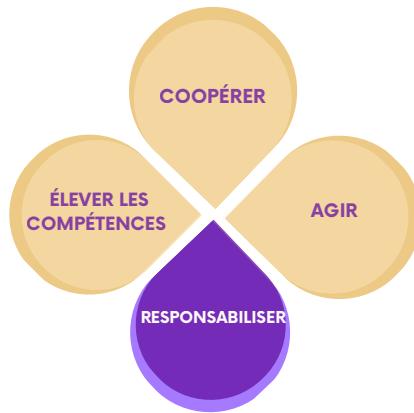
Taux d'appropriation du référentiel commun d'évaluation par les élus référents et les directions

Nombre d'évaluations réalisées avec l'implication des élus référents et de la direction de l'évaluation.

# PRÉCONISATIONS

## ORIENTATION

Le CESER constate que, face à une réduction des moyens dédiés aux collectivités territoriales, une injonction à la qualité de la dépense, la pratique de l'évaluation reste encore trop souvent perçue comme une « affaire d'expert » ou, est jugée inefficace, trop technique.



## PRÉCONISATION N°3

### Démocratiser et rendre accessible l'évaluation

#### ACTIONS

**Action 1 :** Valoriser les résultats des évaluations auprès des parties prenantes et des électeurs.

**Pilote** : Conseil régional en partenariat avec le CESER.  
**Échéance** : 2 ans

**Action 2 :** Conventionner avec les autres collectivités pour développer un site référençant l'ensemble des évaluations portées sur le territoire.

**Pilote** : Conseil régional  
**Échéance** : 1 an

**Action 3 :** Déposer les résultats et la méthodologie sur un site commun et partagé avec les autres collectivités.

**Pilote** : Conseil régional au travers de La Réunion développement  
**Échéance** : 2 ans

#### INDICATEURS D'IMPACT

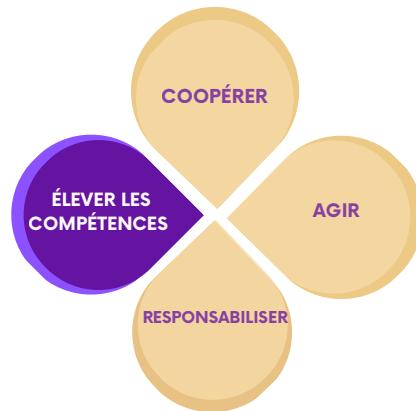
Le taux de consultation des rapports d'évaluation par les citoyens

le nombre de collectivités ayant rejoint le site commun.

# PRÉCONISATIONS

## ORIENTATION

Le CESER constate à l'instar des autres régions hexagonales une sous-utilisation des pratiques évaluatives dans la conduite des politiques territoriales, et un manque de partage entre les acteurs de l'évaluation.



## PRÉCONISATION N°4

### Créer un écosystème des acteurs de l'évaluation

#### ACTIONS

**Action 1 :** Former les élus locaux et agents aux enjeux de l'évaluation et outiller les collectivités territoriales autour de standards méthodologiques communs.

**Action 2 :** Favoriser et solliciter l'accompagnement d'évaluation auprès des chambres régionales des comptes (CRC) et du CESER. Rendre publics leurs propres travaux.

**Action 3 :** Favoriser le développement d'espace d'intelligence territoriale (EIT) autour de la pratique évaluative avec l'ensemble des acteurs, favorisant le partage de pratiques communes et le développement d'évaluation partagées.

**Action 3B :** Favoriser le développement d'une unité de recherche et d'enseignement sur la question de l'évaluation des politiques publiques.

**Action 4 :** Créer un rendez-vous annuel de l'évaluation.

#### INDICATEURS D'IMPACT

**Pilote :** Conseil régional en partenariat avec la CRC.  
**Échéance :** 3 ans

**Pilote :** Conseil régional avec la CRC et le CESER.  
**Échéance :** 1 an

**Pilote :** Conseil régional en lien avec l'Université/ le CESER/ la CRC.  
**Échéance :** 1 ans

**Pilote :** Conseil régional avec l'Université  
**Échéance :** 3 ans

**Pilote :** Conseil régional  
**Échéance :** annuelle

Taux d'adhésion des collectivités aux pratiques évaluatives

Nombre d'évaluations partagées annuellement.

## CONSEILS CONSULTATIFS

CESE, 2015, Rapport - promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques

CESER Réunion, 2017 – Contribution- à l'évaluation et au suivi des politiques publiques régionales

CESER de France, 2017, livre blanc - contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales

CESER Grand EST, 2017, contribution - L'évaluation des politiques publiques - Dans cet enjeu de démocratie quel rôle pour le grand est.

CESER Occitanie, 2017, Evaluation des politiques publiques – promouvoir une dynamique régionale avec un CESER acteur au sein d'un dispositif nouveau

CESER Auvergne Rhône Alpes, 2020, rapport - des questions évaluatives pour améliorer les politiques régionales

CESER de France – Tome 2, 2022, contribution - à l'évaluation des politiques publiques régionales

CESER Grand Est, 2023, Evaluation de l'intérêt d'un Travail coopératif au service de l'évaluation des politiques publiques

CESE, 2023, actualité, convention partenariale avec la SFE sur l'évaluation

## INSTITUTIONNEL

France Stratégie, 2016, guide méthodologique, Comment évaluer l'impact des politiques publiques ?

France Stratégie – document de travail, 2019 - vingt ans d'évaluation d'impact en France et à l'étranger – analyse comparée des pratiques dans six pays.

Conseil d'Etat, 2020, étude annuelle - conduire et partager l'évaluation des politiques publiques

France stratégie, 2022, rapport - quelles évaluations de politiques publiques pour quelles utilisations ?

France Stratégie, Note d'analyse, 2022 n°110, quelles évaluations sont mobilisées avant et après le vote d'une loi.

France stratégie, communiqué de presse, 2022, rapport - quelles évaluations de politiques publiques pour quelles utilisations ?

France Stratégie, Site, 2022, infographie sur l'évaluation socio-économique (ESE).

Gouvernement, 2023, rapport à la Première ministre, analyse économique et évaluation des politiques publiques

Direction du Budget, 2023, Rapport au parlement – évaluation de la qualité de l'action publique.

Société française de l'évaluation (SFE), 2023, Baromètre de l'évaluation des politiques publiques

Vie Publique, Site Internet, éclairage – l'évaluation des politiques publiques un instrument au service de la réforme de l'Etat.

## VADEMECUM DE L'ÉVALUATION SOCIO- ÉCONOMIQUE

**La contribution “quelles valeurs territoriales de l'action publique ?”** s'inscrit dans la démarche d'ancrage territoriale lancée par le CESER Réunion et s'appuie sur le Vadémecum de l'évaluation socio-économique (ESE) en annexe ci-dessous. C'est un **projet partenarial mené en copilotage avec le Conseil régional de La Réunion et l'Agence française de développement (finisseur)**.

De manière succincte : “Ce projet a pour ambition d’impulser une nouvelle démarche évaluative qui vise à maximiser les retombées économiques, sociales et environnementales des projets mis en œuvre sur le territoire. En particulier, il souhaite initier une dynamique de changement dans le processus d’élaboration, de suivi et d’évaluation des politiques publiques en mettant l’accent sur les évaluations en amont. Ces dernières permettront de proposer, si possible, une quantification monétaire des scénarii définis, prenant en compte les externalités potentielles, utiles à la prise de décisions des acteurs. Ces nouvelles capacités d’éclairage renforceront ainsi le concernement, l’engagement des acteurs et par conséquent la démocratie locale permanente.

C'est donc une innovation de management territorial que le Conseil régional et le CESER souhaitent impulser en :

1. vulgarisant la méthodologie de l'évaluation socio-économique (ESE) à destination des pouvoirs publics à des fins d'appropriation et d'aide à la mise en action ;
2. appliquant cette méthodologie à un cas concret de projet en l'adaptant aux réalités de La Réunion, ce qui sera une première en la matière.” [7]

Ainsi, la présente contribution **s'appuie sur le Vadémecum de l'évaluation socio-économique (ESE), annexé ci-dessous.**

**Vadémecum**

1. Evaluation des politiques publiques : une pratique en développement	2
a. Les grands principes de l'évaluation des politiques publiques	2
b. Les grandes tendances des pratiques d'évaluation en France	2
c. Objectif de l'évaluation : de la politique publique au projet d'investissement	4
2. Une méthode d'évaluation : de la théorie à la pratique	5
a. Evaluer une politique publique : quelle méthodologie et outils ?	5
b. Evaluer un projet d'investissement public : les apports de la méthode d'évaluation socio-économique	6
c. Evaluer la société comme le Pess Numérique : la nécessité de dépasser une méthodologie classique permettant de dépasser les limites de l'ESE en intégrant les apports qualitatifs de l'évaluation de politiques publiques	9

**Rappel du contexte**

Le CESER de la Réunion a mandaté les bureaux d'études Verso Consulting et Planète Publique pour réaliser une étude relative à la méthode d'évaluation Socio-économique et l'apporter au dispositif du Pess Numérique.

**SCANNEZ-MOI**

**TÉLÉCHARGER**

[7] Convention de partenariat et d'appui-conseil 2023-2024, entre l'AFD et la Région Réunion, du 10 août 2023 - Annexe Terme de référence

### Composition de la Commission

#### “Finances et évaluation de l’action publique”(FEV)

##### Membres composant la Commission au moment de l’adoption de la Contribution

**Fabrice HANNI :** ----- collège 1  
Président de la commission FEV au titre d'un accord entre le Syndicat du commerce Réunion (SICR), la Fédération de commerce et de la distribution (FCD) et de la Fédération locale du commerce coopératif associé (FCA),

**Sylviane DIJOUX :** ----- collège 2  
Vice-présidente au titre de la Confédération général du travail de La Réunion (CGTR),

**Willy SHOCK-TORAP :** ----- collège 3  
Vice-président au titre d'un accord entre l'Union régionale des organisations privés sanitaires et sociaux (URIOPSS) et de l'Union réunionnaise des structures d'insertion par l'activité économique (URSIAE),

**Frédéric ARHAN-HOARAU :** ----- collège 2  
au titre de la Confédération française démocratique du travail (CFDT),

**Fadil BEEKHY :** ----- collège 1  
au titre de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI),

**Sébastien CAMUS :** ----- collège 1  
au titre du Cluster maritime,

**Karine DEFROMONT :** ----- collège 2  
au titre de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA),

**Céline LUCILLY :** ----- collège 3  
au titre de l'Union départementale des associations familiales (UDAF),

**Pierrick OLLIVIER :** ----- collège 2  
au titre de la Confédération générale du travail de La Réunion (CGTR),

**Renaud VOKA :** ----- collège 1  
au titre d'un accord entre le Bureau des représentants des compagnies aériennes à La Réunion BARR et de l'Association des armateurs agents et consignataires des navires de La Réunion (AACNR),

##### NB :

- 1er collège : entreprises et activités professionnelles non salariées.
- 2è collège : syndicats de salariés.
- 3è collège : vie collective.
- 4è collège : personnalité qualifiée.



## **Contribution élaborée par le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion**

**Président :** M. Dominique VIENNE.

**Vice-Président(e)s :** Mme Christine NICOL et M. Joël SORRES.

**Directrice :** Mme Valérie FERRERE.

**Charge d'études :** M. Rémy MEIN.

**Directeur de la publication :** Dominique VIENNE.

**Conception et réalisation :**

CESER Île de La Réunion, Décembre 2024, Version 1.



## Conseil Économique, Social et Environnemental Régional

73, Boulevard du Chaudron  
97490 SAINTE-CLOTILDE



[ceser@cr-reunion.fr](mailto:ceser@cr-reunion.fr)



0262 979 630



[ceser-reunion.fr](http://ceser-reunion.fr)



S'abonner à "L'actualité du CESER",  
la lettre d'information mensuelle  
pour suivre toutes les actualités

@



OUVRIR LA VOIE,  
ÉCLAIRER LA DÉCISION,  
PARTICIPER À L'ACTION PUBLIQUE

