

CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION

Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale

Rapport d'activité 2000-2002

Président
Yves Cousquer

Rapporteur général
Véronique Chanut

Février 2003

CONSEIL
NATIONAL DE
L'ÉVALUATION

Une évaluation
à l'épreuve
de son utilité sociale
Rapport d'activité 2000-2002

Avant-propos

par

Yves Cousquer

Président du Conseil national de l'évaluation

Voici le deuxième rapport d'activité du Conseil national de l'évaluation des politiques publiques. Il couvre les années 2000 et 2001 et pour partie l'année 2002 où s'est achevé, en mars, le premier mandat de trois ans du CNE. Ce terme précédait de peu les élections majeures du printemps, qui ont été suivies d'une réflexion politique renouvelée sur l'action publique et la réforme de l'État.

Le principe et la nécessité de l'évaluation des politiques publiques sont souvent affirmés dans le cours de cette réflexion mais ses modalités sont encore loin d'avoir été rappelées ou redéfinies. C'est en particulier le cas des politiques interministérielles dont le Conseil national de l'évaluation a vocation, de par son décret constitutif et avec l'appui des services du Commissariat général du Plan, à proposer chaque année un programme d'évaluation à la décision du Premier ministre. Non renouvelé à l'expiration du mandat triennal de ses membres ni d'ailleurs depuis, le CNE n'était plus en état de poursuivre la mission qui lui avait été confiée, malgré la disponibilité bénévole de ses membres pendant encore plusieurs mois. Il n'a donc pas formulé l'avis que lui avait assigné le décret de novembre 1998 sur l'évaluation nouvellement achevée sur le sida ni proposé au Premier ministre de nouveau programme pour 2002.

Tel est le constat qu'il serait vain de traduire en regret. Cette période entre-deux prendra fin : l'évaluation interministérielle des politiques publiques vit l'épreuve de son utilité sociale, dans le contexte d'un renouveau de l'action publique. Ce renouveau a maintes dimensions, j'en distingue trois :

- l'Europe, en train de se forger une Constitution à sa dimension élargie et son rôle dans un monde plus multipolaire ;
- la décentralisation acte II, qui doit se conjuguer avec une réforme de l'État qu'amplifie la perspective proche du renouvellement des générations ;

- Avant-propos -

- la nouvelle loi organique sur les lois de finances, voulue facteur de transparence et de performance pour une dépense publique dont les missions, les objectifs et les programmes seraient d'abord mieux reconnus, puis suivis, enfin évalués – indicateurs à l'appui.

Face à de telles évolutions, l'évaluation est tenue d'apporter de nouvelles réponses et de développer de nouvelles méthodes. L'évaluation n'a en effet de sens qu'au service de l'action publique. Le reste n'est que littérature, que ce rapport n'a pas propos d'aborder. C'est donc bien cette conviction qui inspire ce rapport et lui sert de ligne directrice, que l'évaluation ne vaudrait pas une heure de peine si elle ne servait pas.

L'objectif paraît stimulant et le défi de taille. L'idée trouvera d'ailleurs peu d'opposants tant la cause de l'évaluation semble entendue. Son intérêt et son bien-fondé ne sont plus à démontrer. L'évaluation est sortie de l'enfance de l'art pour faire l'objet d'un consensus ; le mot est partout ; il n'est guère de démarche ou de politique qui ne soit entreprise sans être assortie d'une obligation d'évaluation. Le débat sur son utilité demeure pourtant, souvent pour formuler des exigences simples et légitimes, venant autant des politiques que de citoyens soucieux qu'on leur «rende des comptes» sur l'efficacité de l'action publique.

Derrière ce débat sur l'utilité de l'évaluation peut se cacher aussi une profonde perplexité. À l'interrogation critique «à quoi ça sert ?» succède depuis quelque temps le constat, souvent désenchanté, des lourdeurs de l'évaluation, de son formalisme, de ses abstractions et de son lot de vaines spéculations. La défiance monte, et ce n'est pas le moindre paradoxe que de voir poindre ce désenchantement soupçonneux au moment où de nombreux indices attestent le besoin d'évaluer et la vitalité de la démarche.

Le constat vaut au niveau local comme au niveau central mais il est amplifié au plan interministériel. N'est-il pas étonnant de voir cette évaluation sombrer dans l'oubli auprès des politiques alors que s'affirmait la relance effective du dispositif interministériel d'évaluation et que celui-ci pouvait se prévaloir de résultats encore inégalés ? Non seulement l'image de l'évaluation est en cause mais le sens même de sa mission au sein du système politico-administratif.

À coup sûr, la cause de l'évaluation n'est donc jamais gagnée. Elle doit sans cesse refaire la preuve de son utilité. C'est à cette tâche que s'est attelé le Conseil national de l'évaluation, en s'efforçant de substituer *une conception plus pragmatique* à la vision parfois un peu éthérée qu'avait pu – à tort ou à raison – donner l'évaluation.

Le Conseil national de l'évaluation a progressivement fait valoir cette conception :

- en s'emparant de problèmes concrets aussi divers que :
 - l'utilisation effective des aides européennes,
 - l'efficacité du mode de contrôle-sanction en matière de lutte pour la sécurité routière,
 - l'adaptation des dispositifs d'aide à l'emploi,
 - les perspectives du développement rural dans un contexte d'adaptation de la politique agricole commune,
 - le renouvellement des moyens de lutte contre le sida dans le contexte créé par la diffusion des trithérapies...

Les échos et l'intérêt rencontrés par ces différentes évaluations tendent à conforter les choix faits par le CNE lorsqu'il proposa ces programmes ;

- en participant au renouvellement des méthodes d'évaluation (ainsi par la mise en place de groupes locaux d'évaluation pour le sujet sécurité routière) et en diversifiant ses modes d'intervention (par exemple en expérimentant une évaluation pilotée en régie directe pour le sujet transport combiné rail/route) ;
- en incitant davantage les évaluateurs à analyser et tirer les enseignements des «bonnes pratiques» : le CNE s'est ainsi efforcé de substituer aux traditionnelles sommes des évaluations «bilans» une vision plus dynamique, tournée résolument vers l'avenir, pour tirer parti des innovations identifiées sur le terrain ;
- en faisant valoir, dans ses avis, les enseignements opérationnels de chaque évaluation ;
- enfin, en débusquant des domaines en jachère dans laquelle l'évaluation pourrait utilement se déployer et en s'efforçant de dessiner de nouvelles frontières pour l'évaluation.

Ce rapport rend compte de ces perspectives et de cet effort pour diffuser une vision pragmatique de l'évaluation. Il y apparaît que les bénéfices à attendre de l'évaluation sont multiples, à court comme à moyen terme, ce qui tend à confirmer que l'évaluation n'a pas seulement l'intérêt spéculatif que d'aucuns lui prêtent. On aurait tort cependant d'en déduire que l'utilité de l'évaluation se

- Avant-propos -

résume à son *instrumentation*. Elle est aussi une clef d'accès à une meilleure *intelligibilité* de l'action publique. Ainsi, une évaluation comme celle sur l'eau potable constitue, à cet égard, un travail inédit qui a utilement contribué à éclairer les débats, y compris législatifs, sur la nouvelle politique de l'eau.

Fort ainsi de quinze évaluations lancées en trois ans, dont quatre d'ores et déjà publiées, et la plupart menées dans les délais voulus, beaucoup plus courts que sous le régime du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), ce rapport d'activité entend également contribuer à leur réussite, c'est-à-dire à leur utilité sociale. Celle-ci dépend à la fois de leurs qualités propres – notamment la rigueur de leurs analyses, la lisibilité de leurs résultats – et du contexte politique qui environne leur commande et la livraison de leurs travaux. Ce qui vaut pour les évaluations en cours vaut *a fortiori* pour les évaluations à venir, au bénéfice desquelles je me risque maintenant à formuler quelques préconisations.

Beaucoup reste à faire, en effet, pour servir la cause de l'évaluation et améliorer la portée de sa démarche :

➤ ***D'abord, il convient de poursuivre une démarche plus comprehensive à l'égard des administrations***

Le dispositif interministériel d'évaluation gagnerait à être encore mieux associé à l'organisation et aux pratiques d'évaluation des divers ministères. La dispersion des institutions en charge de la politique d'évaluation lui est aussi préjudiciable. Des progrès pourraient résulter de la mise en place et de l'animation d'un réseau interministériel par une autorité proche du Premier ministre. L'enjeu est d'organisation mais aussi de crédibilité du dispositif interministériel, dont la seule autorité réside dans sa force de conviction et la reconnaissance de sa compétence, de l'utilité et de la qualité de son expertise par ses partenaires des administrations.

Parallèlement, l'évaluation doit s'imposer comme une démarche plus ouverte sur les acteurs administratifs et leurs préoccupations. Pour cela, elle ne doit pas se confiner dans un dialogue de spécialistes avec les administrations chargées de l'évaluation mais s'ancrer davantage dans les processus concrets. La réussite des deux journées «décentralisées» organisées par le Conseil national de l'évaluation en région a souligné la nécessité d'arrimer ainsi l'évaluation à des préoccupations opérationnelles. À cet égard, le dialogue amorcé par le CNE, tant avec les administrations centrales que de terrain, a aussi révélé de fortes attentes en termes de *prestation de conseil*. Ces exigences sont plus ou moins prises en compte dans le décret de 1998. On trouvera dans ce rapport quelques suggestions en la matière.

Enfin, les résultats des évaluations interministérielles, qui ont le grand mérite d'être toujours publiées, demandent à être mieux connus, plus diffusés et davantage débattus, ce qui suppose notamment des améliorations en termes de communication et de lisibilité des résultats et également, dès l'amont de la démarche, une formulation plus «citoyenne» des problèmes à soumettre à l'évaluation.

Il y a urgence à sortir l'évaluation d'un certain isolement : il y va de sa crédibilité. Une articulation plus étroite avec les évaluations menées dans le cadre parlementaire pourrait favoriser cette ouverture.

➤ ***La fonction éminemment politique de l'évaluation doit également être réhabilitée***

Celle-ci est encore trop souvent perçue comme un outil conçu par et pour l'administration. Dans le cadre d'un renouveau de l'action publique et dans le contexte de réformes qui a été rappelé, l'évaluation est appelée à prendre toute sa place dans la panoplie des outils des réformateurs publics. Qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la décentralisation ou de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), l'évaluation peut contribuer à l'aboutissement de ces réformes. Le recours à l'évaluation est affaire de volonté politique. Pour être fructueuse, il est indispensable que l'évaluation puisse bénéficier d'un soutien et d'un engagement sans faille du niveau politique. À cet égard, l'étiollement du dispositif interministériel, s'il se prolongeait, serait préjudiciable à la portée des évaluations entreprises car perçu comme le signe d'un désengagement par le politique du dispositif qu'il avait promu.

Plus ouverte, mieux organisée, davantage intégrée et soutenue avec constance, la politique d'évaluation peut s'élever à la hauteur de ses ambitions. C'est la condition d'une bonne évaluation et le meilleur antidote aux critiques parfois infondées dont elle souffre. Sinon, il serait vain d'espérer qu'elle puisse être utile, qu'elle puisse motiver les hauts fonctionnaires, séduire les politiques ou intéresser les citoyens : l'utilité de la démarche doit demeurer son principal attrait et son immuable raison d'être.

L'épreuve de son utilité est certes pour l'évaluation une exigence supplémentaire à celle de sa conformité scientifique ; elle demande aussi une certaine humilité et la conscience de ses limites. N'oublions jamais que l'évaluation, même utile, n'a pas vocation à se substituer à la décision.

- Avant-propos -

Ces réflexions, venant après d'autres, suggéreront peut-être quelques infléchissements du dispositif tel qu'il avait été conçu en 1998. Il est clair désormais que ce n'est pas seulement un rôle de clarification doctrinale qui est attendu de l'organisme en charge de l'évaluation des politiques interministérielles ni même l'organisation d'une procédure. Il est requis d'autres qualités et bien d'autres compétences qui appellent d'autres moyens et modes d'action et, sans doute, un positionnement renouvelé. Sur tout ceci, plusieurs contributions incluses dans ce rapport donnent à réfléchir. D'autres perspectives y sont abordées, européennes ou régionales en particulier. Chaque contribution soulève des questions importantes et donne lieu à des propositions constructives, avec des tonalités plurielles mais qui convergent vers la même aspiration à une conception pragmatique et efficiente de l'évaluation.

La période 1999-2002 aura également été marquée par l'émergence et l'affirmation autour de la Société française de l'évaluation (SFE) d'un milieu de professionnels de l'évaluation. C'est aussi parce que ces débats et ces informations nous semblent devoir être largement diffusés auprès d'eux que ce rapport existe. Au-delà, tous ceux qui œuvrent à l'amélioration de l'action publique pourront disposer d'éléments de réflexion leur permettant de situer leurs propres pratiques et d'engager la réflexion sur l'avenir de l'évaluation.

Si ce rapport peut inspirer les débats sur la future politique d'évaluation et sa place dans la modernisation de notre action publique, cela seul aura déjà démontré que la lecture de cet ouvrage est féconde pour ceux qui veulent promouvoir une évaluation pragmatique.

Ce rapport constitue enfin l'aboutissement d'un travail collectif au sein du Conseil national de l'évaluation et d'un travail partenarial conduit avec les services du Plan ainsi qu'avec les instances d'évaluation. Pour clore cet avant-propos, je souhaite m'acquitter d'une dette en remerciant tous ceux – dirigeants, chefs de service et chargés de mission du Plan, présidents, rapporteurs et membres des instances, acteurs institutionnels, fonctionnaires, experts, responsables associatifs, élus – qui ont accompagné la démarche du Conseil national de l'évaluation et favorisé la mise au point de cet ouvrage, qui doit tant à l'intelligence fine et à la persévérance souriante de notre rapporteur général, Véronique Chanut, que je ne saurais trop louer pour les deux années de travail qu'elle a données au CNE et à l'évaluation.

Sommaire

INTRODUCTION	13
--------------------	----

<i>PREMIÈRE PARTIE - LE BILAN D'ACTIVITÉ DU CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION</i>	15
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>CHAPITRE 1 – ACTIVITÉS ET SITUATION DU CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION EN 2000-2001</i>	17
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1. Le mode d'organisation du Conseil national de l'évaluation	19
1.1. Un mode de fonctionnement ouvert sur les instances d'évaluation.....	19
1.2. Un partenariat étroit avec le Commissariat général du Plan.....	22
2. Les rôles du Conseil national de l'évaluation	23
2.1. Un rôle de prescripteur d'évaluations.....	24
2.2. Le rôle du Conseil national de l'évaluation en matière de méthode.....	27
3. Le Conseil national de l'évaluation dans le monde de l'évaluation	30
3.1. Le rapprochement avec d'autres institutions chargées de l'évaluation.....	30
3.2. L'évaluation en développement ?.....	32
4. La nouvelle procédure à l'épreuve : le Conseil national de l'évaluation, trois ans après	35
4.1. Des instances plus resserrées dans leur composition.....	35
4.2. Une procédure simplifiée et plus rapide	38

CHAPITRE 2 – ÉLÉMENTS DE DOCTRINE ET DE MÉTHODE	41
1. Les innovations des programmes 2000 et 2001	41
1.1. L'évaluation interministérielle, entre rigueur scientifique et nécessités pratiques	42
1.2. Des dispositifs innovants	46
2. Les enseignements tirés des premières réalisations	49
2.1. Des apports à une meilleure connaissance de l'action publique	50
2.2. Les enseignements en termes de méthode d'évaluation.....	51
3. L'évaluation à l'aune des territoires	63
3.1. Penser le territoire dans les évaluations nationales : un exercice difficile mais nécessaire.....	65
3.2. La dimension territoriale dans les évaluations du Conseil national de l'évaluation : des rapprochements esquissés mais encore limités	71
3.3. Quelques voies de progrès	78
CHAPITRE 3 – QUELQUES PERSPECTIVES POUR L'ÉVALUATION	81
1. Les évaluations : fin et suites	82
1.1. Une évaluation en quête de décideurs	83
1.2. L'évaluation reconsidérée : entre valorisation et capitalisation.....	86
2. Réinventer l'évaluation : de nouvelles frontières pour l'évaluation ?	90
2.1. L'évaluation législative.....	91
2.2. La modernisation de la gestion budgétaire : évaluation et réforme de l'ordonnance organique.....	94
3. En guise de conclusion : Quelques conditions au développement de l'évaluation	101
3.1. Sur le plan de l'organisation	101
3.2. Sur le plan des hommes	104
3.3. Sur le plan des méthodes.....	105

CHAPITRE 4 – RETOURS D’EXPÉRIENCE 107

- **Rencontre entre les rapporteurs d’instances et le Conseil national de l’évaluation**
Compte rendu de la réunion du 14 février 2002
par Véronique Chanut..... 109
- **Évaluer une expérience**
Les conditions de l’évaluation du programme
«Nouveaux services-Emplois jeunes
dans le champ de la Jeunesse et des Sports»
Contribution de Bernard Gomel, rapporteur de l’instance 127

ANNEXES DE LA PREMIÈRE PARTIE 151

- **Lettres de transmission au Premier ministre des programmes proposés en 2000 et 2001** 153
..... 159
- **Liste des évaluations engagées sous l’égide du CNE**..... 165
- **Avis du Conseil national de l’évaluation sur trois rapports d’instance** :..... 167
 - «*La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*» 169
 - «*Le programme "Nouveaux services-emplois jeunes" dans le champ de la Jeunesse et des Sports*» 181
 - «*Les mesures d’aide aux emplois du secteur non marchand*» 199

DEUXIÈME PARTIE
L’ÉVALUATION À L’ÉPREUVE DES TERRITOIRES 215

CHAPITRE 5 – ÉVALUATION ET EUROPE 217

- **Une journée du réseau des experts en évaluation des administrations des États membres**
Compte rendu de Véronique Chanut..... 219
- **La DATAR et à l’évaluation des politiques structurelles**
Contribution de Sophie Guilbot-Christaki 243

CHAPITRE 6 – ÉVALUATION ET TERRITOIRES 251

- **Comment mieux assurer le succès de la démarche d'évaluation régionale ?**
Quelques enseignements tirés de l'expérience du Commissariat général du Plan
Contribution de Véronique Hespel 253
 - **L'évaluation des contrats de plan État-région 2000-2006**
Contribution de Stéphane Le Bouler et Benoît Lajudie 263
 - **État d'avancement de la démarche d'évaluation partenariale État-région en Poitou-Charentes**
Contribution de Luc Chantre 273
 - **Les enseignements du Pays basque**
Contribution de Daniel Behar, Battitta Boloquy et Renaud Epstein 285
-

TROISIÈME PARTIE

LES PRATIQUES DE L'ÉVALUATION 299

CHAPITRE 7 – CONTRÔLE ET ÉVALUATION

- L'évaluation dans les institutions de contrôle**
Contribution de Danièle Lamarque 301

CHAPITRE 8 – ORGANISER ET PROFESSIONNALISER L'ÉVALUATION 307

- **L'évaluation en développement**
L'exemple du ministère de la Justice :
la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) 309
- **Développer l'ingénierie évaluative en matière d'évaluation**
L'exemple de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI)
et des contrats locaux de sécurité
Contribution de Lynda Sifer 317
- **La pratique de l'évaluation à la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**
«Un éclairage pour comprendre et mieux piloter, rendre compte et progresser»
Contribution de Denys Baille 323

CHAPITRE 9 – TIRER PARTI DES ÉVALUATIONS

- L'exemple du Haut conseil de l'évaluation de l'École (HCEE)** 329
-

**COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION
SUR LA PÉRIODE 2000-2002** 339

INTRODUCTION

Ce rapport est le second réalisé par le Conseil national de l'évaluation (CNE) depuis la relance, en 1998, du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques. Le premier¹ exposait les principaux objectifs de la réforme. Le CNE ayant été installé en février 1999, il dispose donc maintenant de trois années d'expérience dont le présent document s'efforce de tirer les principaux enseignements.

Ce rapport poursuit un *double objectif* :

- il a d'abord un *caractère informatif* :
 - ✓ il vise à présenter une vue générale des activités du CNE ;
 - ✓ il fournit également quelques enseignements tirés des travaux réalisés, tant du point de vue de leur intérêt méthodologique que de leurs apports à la connaissance de l'action publique ;
- il a également vocation à être *un outil de diffusion d'expériences concrètes* et offre un aperçu des récents développements dans le domaine de l'évaluation.

Dans cette perspective, les exemples qui ont été choisis pour figurer dans la seconde partie de ce rapport privilégient des expériences innovantes et des pratiques émergentes plutôt que des domaines où la culture d'évaluation est déjà bien ancrée.

La première partie de ce rapport concerne plus directement les activités, le mode de fonctionnement du Conseil national de l'évaluation et ses méthodes de travail. Le bilan dressé s'appuie sur les évaluations conduites dans le cadre du dispositif interministériel organisé conjointement par le Commissariat général

(1) Conseil national de l'évaluation, «L'évaluation au service de l'avenir», Paris, La Documentation française, octobre 2000, 216 pages.

- Introduction -

du Plan et le CNE¹. Il comporte en annexe quelques témoignages des rapporteurs des instances sur le déroulement de leurs travaux.

La deuxième partie réunit diverses contributions décrivant la façon dont les divers échelons territoriaux abordent et réalisent leurs évaluations, qu'il s'agisse de l'Europe, des régions ou des pays.

La troisième partie présente quelques-unes des pratiques engagées par diverses institutions, en matière d'évaluation, qu'il s'agisse d'administrations centrales, de la Cour des comptes ou de la Caisse des dépôts.

(1) Ce rapport d'activité, rédigé mi-2002, rend compte des trois rapports publiés à la Documentation française à cette date :

- Franck Villey-Desmeserets (dir.), «La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine», Paris, La Documentation française, octobre 2001, 401 pages ;

- Anicet Le Pors (dir.), «Le programme "Nouveaux services-emplois jeunes" dans le champ de la Jeunesse et des Sports», Paris, La Documentation française, novembre 2001, 459 pages ;

- Yves Robineau (dir.), «Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand», Paris, La Documentation française, février 2002, 550 pages.

En octobre 2002, s'est achevée l'étude de faisabilité d'une évaluation des politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins ; quant à l'évaluation de la politique de lutte contre le sida, elle a été rendue publique en novembre 2002.

Première partie

LE BILAN D'ACTIVITÉ DU CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION

**CHAPITRE 1 : ACTIVITÉS ET SITUATION
DU CONSEIL NATIONAL
DE L'ÉVALUATION EN 2000-2001**

**CHAPITRE 2 : ÉLÉMENTS DE DOCTRINE
ET DE MÉTHODE**

**CHAPITRE 3 : QUELQUES PERSPECTIVES
POUR L'ÉVALUATION**

CHAPITRE 4 : RETOURS D'EXPÉRIENCE

On trouvera en annexe de cette partie :

- les lettres de transmission au Premier ministre des programmes proposés en 2000 et 2001 ;
- la liste des évaluations engagées sous l'égide du Conseil national de l'évaluation ;
- les trois avis rendus par le Conseil national de l'évaluation sur les évaluations terminées

Chapitre 1

ACTIVITÉS ET SITUATION DU CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION EN 2000-2001

Les deux années écoulées ont été marquées par une montée en charge de l'activité d'évaluation dans le cadre du dispositif institué en 1998. L'année 2001 a ainsi vu *l'achèvement de trois évaluations* et le démarrage de dix nouvelles.

À ce jour, trois évaluations ¹ issues de la première vague de travaux décidés lors du Comité interministériel de la réforme de l'État (CIRE) du 13 juillet 1999 ont donné lieu à la publication d'un rapport :

- la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine ;
- le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports ;
- les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand ².

Le rapport relatif à la politique de lutte contre le sida a été remis par l'instance en juillet dernier. Sur les cinq évaluations lancées dans le cadre du premier programme du Conseil national de l'évaluation, une a dû être interrompue ; il s'agit de celle relative à la politique du logement social dans les départements d'outre-mer ³.

(1) Voir note 1 de l'introduction.

(2) *Op. cit., supra.*

(3) À la suite de la démission de son président et du décès brutal de son rapporteur général.

- Chapitre 1 -

Les trois évaluations décidées lors du CIRE du 25 octobre 2000 devraient aboutir au début de l'année 2003. Elles concernent :

- la formation professionnelle continue des agents de l'État,
- les politiques de développement rural,
- la politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière.

Enfin, **un nouveau programme de sept évaluations**, approuvé par le Premier ministre en juillet 2001, est engagé autour de sept thèmes :

- la politique du service public des déchets ménagers,
- les aides aux très petites entreprises,
- la politique de contractualisation des universités,
- les fonds structurels et les politiques régionales,
- le recours à des opérateurs externes en matière de politique d'emploi,
- les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins,
- les aides en faveur du transport combiné rail/route.

Au total, le nombre d'opérations lancées depuis 1999 s'élève à quinze, ce qui reflète, en termes purement quantitatifs, une incontestable relance du dispositif, si l'on compare au nombre d'évaluations réalisées dans le dispositif précédent ¹

(1) De l'entrée en vigueur du décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation interministérielle des politiques publiques jusqu'à la réforme de ce dispositif en novembre 1998, treize évaluations avaient été lancées et ont fait l'objet d'un rapport :

- ✓ cinq évaluations décidées lors du CIME du 26 juillet 1990 :
 - L'informatique de l'État (publiée en avril 1992) ;
 - L'insertion des adolescents en difficulté (publiée en février 1993) ;
 - La réhabilitation du logement social (publiée en janvier 1993) ;
 - Les services publics et les populations défavorisées (publiée en juin 1993) ;
 - L'aménagement des rythmes de vie des enfants (publiée en octobre 1993) ;
- ✓ deux évaluations décidées lors du CIME du 21 mars 1991 :
 - L'action sociale de l'État en faveur de ses agents (publiée en juin 1995) ;
 - L'aménagement et la gestion des zones humides (publiée en septembre 1994) ;
- ✓ deux évaluations décidées lors du CIME du 17 mars 1993 :
 - La prévention des risques naturels (publiée en septembre 1997) ;
 - La politique de maîtrise de l'énergie (publiée en janvier 1998) ;
- ✓ quatre évaluations décidées hors CIME :
 - Les aides à la création d'entreprise (publiée en janvier 1997) ;
 - La politique de montagne (lancée en avril 1995, publiée en septembre 1999) ;
 - La loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite loi Evin (lancée en mars 1997, publiée en octobre 1999) ;
 - La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (lancée en mars 1995, publiée en janvier 1997).

qui couvrait une période plus longue. Bien qu'elles ne couvrent encore qu'une fraction restreinte de l'activité administrative, les études terminées ou en cours constituent déjà un inventaire appréciable. Considérée ainsi du point de vue du volume et de l'ampleur des activités d'évaluation, l'évaluation commence à afficher une certaine maturité.

L'augmentation du nombre de projets, même si elle traduit une nette amélioration de l'effort consenti en matière d'évaluation, ne doit cependant pas faire illusion. En dépit d'un bilan quantitatif satisfaisant, des difficultés restent perceptibles. La qualité de la commande en particulier demeure très perfectible. Une attention accrue doit être accordée à l'exploitation et à l'utilisation des évaluations.

Au-delà de ce bilan quantitatif, ce rapport présente :

- le mode d'organisation du Conseil national de l'évaluation ;
- les rôles développés par le CNE ;
- la place du CNE dans le «monde de l'évaluation» et les liaisons établies avec les autres organismes chargés de l'évaluation ;
- un bref bilan de la procédure instituée en 1998.

1. Le mode d'organisation du Conseil national de l'évaluation

Au cours de ces trois années, le mode de fonctionnement du Conseil a été marqué à la fois par :

- une large ouverture aux différentes instances d'évaluation,
- un partenariat étroit avec le Commissariat général du Plan.

1.1 Un mode de fonctionnement ouvert sur les instances d'évaluation

Le Conseil national de l'évaluation travaille depuis trois ans. Il a progressivement trouvé son *modus operandi*. Le mode de fonctionnement adopté s'efforce de promouvoir les conditions d'un débat ouvert tenant compte de la diversité des approches au sein du Conseil et respectueux de l'indépendance des instances.

De septembre 2000 à juillet 2002, le Conseil national de l'évaluation aura tenu *vingt-trois réunions plénières*, au rythme d'une réunion par mois environ. Dans

son précédent rapport, le Conseil avait regretté une certaine désaffection parmi les trois élus nommés membres du Conseil ¹, représentant les trois niveaux de collectivité (région, département, commune). Le constat doit être nuancé depuis le renouvellement partiel des membres du Conseil national de l'évaluation et la nomination, en 2001, d'un président de Conseil régional ² et d'un maire ³ dont les contributions ont été précieuses, notamment pour tous les sujets dont la dimension territoriale est forte.

Les réunions tenues par le Conseil ont été consacrées à la sélection de nouveaux projets d'évaluation et à l'examen des cahiers des charges préparés par les différents ministères en liaison avec le Commissariat général du Plan, à l'audition des présidents d'instance pour les évaluations en cours et, enfin, à l'élaboration d'avis sur les travaux achevés. Le Conseil a également organisé quelques auditions, notamment du directeur de la Fonction publique et du directeur du Budget (en septembre 2000). Le tableau qui suit récapitule les ordres du jour du Conseil.

Ordres du jour	Nombre de séances
Revue et sélection des projets, examen de cahiers des charges	9
Audition des présidents et rapporteurs	6
Mise au point d'avis	5
Réunions «décentralisées»	2
Points de méthode	2
Rapport annuel	2
Audition de personnalités extérieures	1

La mise en place, pour la plupart des évaluations, d'instances spécifiques dotées d'un président et de rapporteurs conduit à une forte personnalisation des dispositifs autour du président. C'est lui qui imprime sa marque à l'évaluation, dans les limites du mandat fixé par le cahier des charges mais en disposant d'une certaine latitude.

(1) Conseil national de l'évaluation, *op. cit.*, *supra*, p. 44.

(2) Par décret en date du 30 janvier 2001, Gérard Longuet a été nommé membre du CNE, en remplacement de Michel Delebarre.

(3) Par décret en date du 8 octobre 2001, Jacques Faucheux, maire de Fougères, a été nommé membre du CNE, en remplacement de Christian Martin, maire de Draguignan.

Le principe a ainsi été retenu d'une forte responsabilisation des présidents d'instance qui assument la conduite de l'évaluation, de la réception du cahier des charges jusqu'au rendu final. Beaucoup s'impliquent d'ailleurs au-delà, dans le «service après-vente» de l'évaluation et la promotion des résultats de l'évaluation.

Vis-à-vis des instances, le Conseil national de l'évaluation a donc été soucieux de respecter cette autonomie, tout en s'attachant à créer avec les différentes équipes les conditions d'un dialogue soutenu. Considérant que le développement d'une véritable culture de l'évaluation exige essentiellement de la pédagogie et la diffusion de bonnes pratiques, il n'a pas souhaité se cantonner dans son seul rôle de «juge», chargé d'apprécier la qualité des évaluations¹. Sans chercher à peser directement sur la conduite de l'évaluation, il s'est attaché à développer une écoute attentive afin que les présidents d'instance trouvent, le cas échéant, auprès du CNE, un appui utile au bon déroulement de leurs travaux. Déroutant à la procédure prévue par le décret du 18 novembre 1998, il a ainsi mis en place le principe d'un rendez-vous informel à mi-parcours de l'évaluation, avec les présidents d'instance et leurs rapporteurs, qui viennent présenter l'état d'avancement de leurs travaux et en discuter avec les membres du CNE, dans le cadre de séances plénières de celui-ci.

Calendrier des séances d'audition

Président d'instance	Instance concernée	Dates
Pierre Ducimetière	Politique de lutte contre le sida	28.09.2000
Jean-Luc Mathieu	Politique de logement social dans les DOM	19.03.2001
Christian Rollet	Politique de lutte contre le sida	16.11.2001
Daniel Perrin	Politiques de développement rural	26.02.2002
Michel Ternier	Politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière	17.05.2002
J.-François Cuby	Formation continue des agents de l'État	17.05.2002

En outre, au sein du Conseil national de l'évaluation, pour chacun des projets, a été désigné *un binôme de rapporteurs* qui se charge de suivre la réalisation de l'évaluation, de la confection du cahier des charges jusqu'à l'élaboration de l'avis final. Des réunions de travail spécifiques peuvent se tenir, à la demande

(1) Cf. article 5 du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

du président d'instance et de ses rapporteurs et en association étroite avec le Commissariat général du Plan. Ces réunions ont pour vocation de lever certaines difficultés méthodologiques éventuellement rencontrées par l'instance dans le déroulement de ses travaux. Cette démarche de conseil, même si elle ne peut pas impliquer au même degré tous les membres du CNE, apparaît comme précieuse et mériterait sans doute d'être développée à l'avenir, même si elle implique une évolution du rôle du CNE appelant de sa part d'affermir ses positions, de consolider sa doctrine, d'affiner son expertise et de dégager des ressources méthodologiques.

Toutes les réunions et auditions conduites par le Conseil national de l'évaluation se font en présence de représentants du Commissariat général du Plan, chargé du secrétariat du CNE et dont les services ont été particulièrement mobilisés pour organiser l'ensemble de ces évaluations, à la fois pour mettre au point les cahiers des charges, coordonner et suivre les travaux des différentes instances. Aussi, lors de la mise au point du programme 2001, le CNE a-t-il souhaité auditionner les chefs de service du Commissariat général du Plan concernés afin qu'ils puissent apporter leur concours et leur expertise dans la sélection des projets proposés par les ministères.

C'est sur la base de ce partenariat étroit entre le Conseil national de l'évaluation et le Commissariat général du Plan que le dispositif a pu fonctionner et monter en régime.

1.2 Un partenariat étroit avec le Commissariat général du Plan

Le Conseil national de l'évaluation a assumé son rôle en étroite coopération avec le Commissariat général du Plan chargé, conformément au décret du 18 novembre 1998, d'assurer le secrétariat du Conseil national de l'évaluation.

D'après les textes, le Commissariat général du Plan prête son concours au Conseil national de l'évaluation pour l'expertise des projets présentés ; il organise la concertation interministérielle en amont des projets pour établir les cahiers des charges et il intervient en aval du rapport pour définir, en liaison avec les administrations, les suites réservées aux évaluations ; il gère également les crédits d'évaluation (le Fonds national de développement de l'évaluation/FNDE¹) ; il anime le développement de l'évaluation dans

(1) Ce fonds est doté de 960 585 euros en 2002. Les évaluations sont financées pour moitié par ce fonds ; l'autre moitié est prise en charge par les administrations concernées par l'évaluation.

l'administration. Sur un plan plus pratique, la logistique des instances est prise en charge par le Commissariat général du Plan et les chargés de mission du CGP jouent un rôle important dans le suivi et le secrétariat des différentes instances ; ils sont notamment chargés des procédures relatives à la passation et à l'exécution des marchés d'étude des instances, le Commissaire étant la personne responsable de ces marchés. Actuellement, une dizaine de chargés de mission du Commissariat général du Plan, dans les différents services, participent aux évaluations en cours.

Leur rôle, particulièrement complexe et délicat, requiert des habiletés en matière à la fois relationnelle et d'analyse. Ils se doivent en effet d'apporter un éclairage interministériel sur les questions étudiées, de veiller plus particulièrement au respect des cahiers des charges, d'être également l'interface entre l'instance, les commanditaires de l'évaluation et le Conseil national de l'évaluation et ils sont souvent appelés à contribuer à la mise au point du rapport, de ses annexes et de sa présentation publique. Ils sont ensuite chargés de préparer les suites à donner aux résultats de l'évaluation.

Alors que le Commissariat général du Plan se trouve, en quelque sorte de cette façon, garant du bon fonctionnement des instances d'évaluation et assure une veille permanente, le Conseil national de l'évaluation intervient de façon plus spécialisée.

2. Les rôles du Conseil national de l'évaluation

Formellement, le Conseil national de l'évaluation intervient à deux moments précis :

- lors de la préparation du programme annuel d'évaluations, qui est ensuite soumis à l'approbation du Premier ministre ;
- à l'issue des travaux de l'instance, pour juger de la qualité des travaux réalisés.

Ces deux interventions sont d'ailleurs complémentaires et interdépendantes : les avis éclairent en effet des points qui pourront être éventuellement repris dans des projets ultérieurs ; quant à la préparation et la mise au point des cahiers des charges, elles se révèlent un préalable déterminant pour la qualité finale de l'évaluation sur laquelle porte précisément l'avis rendu. Il est d'ailleurs significatif que le Conseil national de l'évaluation, lorsqu'il a établi ses avis, ait été amené à porter certaines critiques sur des cahiers des charges qu'il avait lui-même initialement validés soit pour souligner le biais des questions initiales,

soit pour justifier l'impossibilité de répondre à telle ou telle question, voire pour en contester la pertinence. En formulant un avis sur la qualité des évaluations, le Conseil national de l'évaluation ne juge donc pas seulement le travail de l'instance, il porte un regard critique sur sa propre action.

2.1 Un rôle de prescripteur d'évaluations

Proposer au Premier ministre un programme d'évaluations, établi en liaison avec le Commissariat général du Plan, est la première mission que doit remplir annuellement le Conseil national de l'évaluation, conformément aux termes du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

La demande repose sur le principe du volontariat et de la libre initiative des ministères. Il faut noter cependant l'absence de propositions émanant du Conseil économique social ou des collectivités territoriales, malgré la nouvelle possibilité que leur ouvre le décret de 1998. Les différents projets ont ainsi été sélectionnés parmi les propositions issues des départements ministériels, à l'exception du sujet sur le transport combiné où le Conseil national de l'évaluation a fait valoir sa capacité d'autosaisine sur la base d'une proposition élaborée par les services du Commissariat.

Le Comité interministériel de la réforme de l'État du 12 octobre 2000 a été l'occasion de relancer l'appel à propositions fait en 1999 auprès des administrations et a permis d'élargir le choix des sujets.

Cet afflux de projets a été l'occasion pour le Conseil national de l'évaluation d'affiner sa méthode.

- ***Une série de critères ont été privilégiés dans sa sélection :***

- le caractère interministériel de la politique à évaluer ou de ses effets ;
- l'opportunité du sujet et son inscription dans l'agenda décisionnel ;
- l'importance des enjeux humains, économiques ou sociaux et des problèmes soulevés ;
- l'évaluabilité de la politique et la faisabilité technique de l'évaluation dans les délais impartis et au regard des données disponibles ;
- la pertinence des approches proposées et le caractère innovant de la méthode préconisée pour mener à bien l'évaluation.

- ***Deux autres critères sont venus s'ajouter à cette liste, plus particulièrement dans le dernier programme établi en juillet 2001 :***

- la dimension territoriale des projets,
- la prise en compte du point de vue des bénéficiaires de la politique évaluée.

Dans son précédent rapport, le Conseil national de l'évaluation avait souligné les difficultés des administrations à établir de véritables projets d'évaluation et formuler leurs attentes à l'égard de l'évaluation¹. Il en découlait certaines carences dans la qualité de la commande d'évaluation. Le constat peut être réitéré pour les deux campagnes qui ont suivi.

L'examen des nombreux projets proposés dans le cadre du CIRE du 12 octobre 2000 souligne ainsi une forte hétérogénéité des sujets. L'augmentation du nombre de projets ne doit pas faire illusion. En fait, beaucoup de projets insuffisamment précisés et élaborés n'ont pas débouché. Parmi l'ensemble des projets dont avait été saisi le Conseil national de l'évaluation en 2000, on observe ainsi que :

- onze ont été *abandonnés* à la suite du désistement du ministère qui en avait formulé la demande ou faute d'un accord des autres administrations concernées. Ces abandons sont préoccupants. Ils signifient soit une réticence des ministères qui n'étaient pas à l'origine de la demande et ne souhaitaient pas y être engagés, soit un désintérêt de ceux-là mêmes qui avaient proposé le sujet, voire une préférence des ministères pour mener eux-mêmes l'évaluation concernant leur département ministériel ;
- six ont été *écartés* par le CNE parce que leur contenu était insuffisamment élaboré ou leur opportunité non avérée ;
- treize ont été provisoirement *différés* parce que la mise au point du projet appelait des investigations et des approfondissements complémentaires (en particulier, le recueil de données préalables) mais ils pourront être réexaminés dans le cadre d'un futur programme.

Six projets ont débouché sur une véritable commande d'évaluation.

(1) Conseil national de l'évaluation, *op. cit.*, *supra*, p. 37 et p. 45.

- Chapitre 1 -

Ce bilan souligne la difficulté pour les ministères de passer d'une simple intention d'évaluer à un véritable projet d'évaluation. Faute de temps, de savoir-faire ou tout simplement de données, le travail de préparation reste souvent insuffisant. Les administrations ont du mal à rassembler les éléments de diagnostic, souvent épars et nombreux. Les projets présentés souffrent de nombreuses imprécisions, quand ils ne se limitent pas à un libellé succinct. De façon plus générale, ces difficultés soulèvent la question du niveau de culture des administrations en matière d'évaluation.

Ces constats souffrent de notables exceptions. Dans certains ministères, en particulier au ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, au ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées, ou au ministère de l'Écologie et du Développement durable, des directions spécialisées, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (dans le domaine des politiques d'emploi)/DARES, la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale/D4E, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (pour les politiques de santé)/DREES ont joué un rôle significatif pour susciter et formaliser des projets. Il faut d'ailleurs souligner que l'implication des administrations est variable et dépend beaucoup de leur capacité à dégager des ressources en interne.

À noter que les ministères transversaux (Budget, Fonction publique, Intérieur) s'intéressent à l'évaluation et en sont volontiers demandeurs mais, souvent, davantage pour susciter des démarches qui concernent les ministères «dépendants» ou les «autres» administrations que pour soutenir des projets où leur propre action serait évaluée.

De surcroît, les différents ministères ne consacrent pas assez de moyens propres (humains et financiers) à ces démarches interministérielles : il ne peut souvent être donné suite à leurs demandes qu'au prix d'un important travail du Commissariat général du Plan pour élaborer les cahiers des charges. Les critiques que peuvent susciter, après coup, les cahiers des charges résultent pour partie de ces limites à l'implication initiale des ministères.

2.2 Le rôle du Conseil national de l'évaluation en matière de méthode

*Rendre un avis final*¹ *sur la qualité des travaux réalisés* est le second rôle assigné au Conseil national de l'évaluation. Celui-ci est rendu public et figure dans le rapport d'évaluation.

Trois avis ont ainsi été rendus au cours de l'année 2001 et figurent en annexe du présent chapitre. Ces avis portent sur le rapport remis par l'instance davantage que sur la démarche d'évaluation.

Dans cette tâche, le Conseil a considéré que :

- *la publication d'un avis est un acte de communication* et que les principales conclusions dégagées par le CNE devaient être présentées de façon claire et percutante ;
- *les premiers avis rendus par le CNE auraient probablement un impact sur la conduite des futures évaluations*. L'explicitation par le CNE de ses propres critères de jugement devait en effet influencer le travail des instances. Ce faisant, le CNE pouvait également contribuer au développement d'une culture d'évaluation.

La philosophie générale qui a présidé à ces avis fut guidée par le pragmatisme.

Repérer les bonnes pratiques qui, à terme, pourront être érigées en standards plutôt que d'imposer des normes *a priori* est une autre priorité à laquelle s'est surtout attaché le Conseil national de l'évaluation. L'avis rendu est critique, tout en s'attachant à trouver un juste équilibre entre la valorisation des points forts et la mise en évidence de certaines faiblesses. À travers ses avis, répondant au format présenté dans l'encadré ci-après, le CNE a privilégié une démarche pédagogique plutôt que d'entretenir des controverses méthodologiques et idéologiques.

(1) Ce rôle diffère sensiblement de celui du Conseil scientifique de l'évaluation qui rendait deux avis :

- un premier destiné à valider les termes du projet d'évaluation,
- un second sur le rapport d'évaluation.

- Chapitre 1 -

Le Conseil national de l'évaluation a considéré que les méthodes de collecte et d'analyse de données constituent des aspects certes importants mais non exclusifs de la qualité des évaluations. Sont également des éléments déterminants de la crédibilité et de la possibilité d'utilisation des conclusions d'évaluation :

- l'adéquation du champ d'application,
- une présentation claire des analyses et de l'argumentation,
- la pertinence pour la prise de décisions.

Conformément au titre choisi pour son premier rapport d'activité, *L'évaluation au service de l'avenir*, le Conseil national de l'évaluation s'est efforcé de cerner, dans les différents rapports qui lui étaient soumis, les éléments porteurs d'avenir permettant d'améliorer les capacités d'action futures des décideurs publics. C'est à l'aune de ce critère essentiel qu'ont été examinées les différentes évaluations.

À noter que le Conseil national de l'évaluation a souhaité réserver la primeur de l'avis au président d'instance et à ses rapporteurs auxquels l'avis a systématiquement été présenté avant publication.

La portée de ces avis demeure difficile à apprécier. Pour les évaluations achevées, elle est nécessairement limitée : l'avis *a posteriori* du Conseil national de l'évaluation n'a plus, en effet, la possibilité d'influencer les travaux de l'instance. Reste à savoir si les enseignements dégagés pourront inspirer effectivement des travaux ultérieurs.

Promouvoir et diffuser les méthodes et la culture de l'évaluation, conjointement avec le Commissariat général du Plan, c'est ce que s'efforce de faire le Conseil national de l'évaluation, au-delà de l'avis qu'il est amené à rendre sur des évaluations terminées.

Dans ce cadre, son rapporteur général ou des membres du Conseil national de l'évaluation ont participé, avec le Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État (SEME) du Commissariat général du Plan, à diverses formations organisées, notamment par l'École nationale d'administration, l'Institut international d'administration publique ou l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

Format général de l'avis rendu par le Conseil national de l'évaluation

L'avis du Conseil national de l'évaluation figure en tête de chaque rapport. Le CNE s'attache à y développer ces points dans *différentes rubriques* qui constituent la trame de chacun des avis :

1. Rappel des objectifs et des enjeux de l'évaluation, origine de la commande, conformité de l'évaluation au mandat initial.

2. Guide de lecture : présentation et analyse des *principales conclusions* du rapport :

- économie générale et ordonnancement du rapport,
- résultats importants et/ou originaux,
- points de consensus, posant question ou appelant des investigations complémentaires.

3. Bilan de la démarche évaluative

Points forts et points faibles :

- sur la méthode et la démarche d'évaluation (fiabilité des conclusions, pertinence des méthodes, bonne utilisation des études intermédiaires, etc.) ;
- sur le fond.

4. Les enseignements et les bénéfices de l'évaluation

Apports cognitifs :

production d'informations ou de données inédites ; connaissances nouvelles constituées ; études intermédiaires à mettre en valeur ; reproductibilité des résultats.

Apports méthodologiques :

points forts de la méthode ; enseignements transposables à d'autres évaluations.

Apports opérationnels :

utilité et acceptabilité des résultats par le politique et par les acteurs administratifs ; réalisme des recommandations de l'instance ; articulation des résultats avec les calendriers législatif et réglementaire et, de façon générale, avec le processus de décision ; identification des bonnes pratiques ; prolongements à concevoir ; enseignements plus généraux en termes de conduite de l'action administrative.

N.B. : Ce dernier point n'aborde que succinctement la question des «suites administratives», cette mission incombant au Commissariat général du Plan. Néanmoins, le CNE s'est attaché à émettre quelques suggestions sur la stratégie de diffusion des conclusions du rapport d'évaluation.

3. Le Conseil national de l'évaluation dans le monde de l'évaluation

Dans la vaste constellation des organismes dédiés à l'évaluation, le Conseil national de l'évaluation, spécifiquement chargé de l'évaluation des politiques interministérielles, est un acteur parmi d'autres. Il n'a pas le monopole de l'évaluation, il n'en est pas le chef de file, pas plus qu'il n'a vocation à coordonner l'ensemble des forces consacrées à l'évaluation.

En fait, il n'y a pas un monde mais *des* mondes de l'évaluation. Incontestablement, l'évaluation se développe et le constat fait par le Conseil scientifique de l'évaluation, dans ses rapports successifs, d'une «*évaluation en développement*» est plus que jamais d'actualité. Toute la difficulté pour le Conseil national de l'évaluation consiste alors à trouver sa propre voie et à imposer sa marque entre des conceptions de l'évaluation parfois encore affectées de la vision technocratique de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années soixante-dix et celles à peine affranchies des ambitions gestionnaires du renouveau du service public des années quatre-vingt.

Le parti pris du Conseil national de l'évaluation, dans ce contexte de développement de l'évaluation, a consisté à multiplier les échanges avec d'autres partenaires, tout en s'attachant à développer des compétences distinctives.

3.1 Le rapprochement avec d'autres institutions chargées de l'évaluation

Le Conseil national de l'évaluation a eu *le souci d'inscrire la pratique interministérielle dans un réseau* et de s'insérer dans un mouvement plus général de développement et d'institutionnalisation de l'évaluation. Cette démarche d'ouverture lui a permis de se rapprocher d'autres acteurs et partenaires, souvent porteurs de traditions différentes en matière d'évaluation et dont les méthodes peuvent utilement inspirer le dispositif interministériel.

C'est dans cette perspective que :

- le président du CNE est membre du *Haut Conseil de l'évaluation de l'École*¹ ;
- il participe aux travaux du *Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)*² dont un groupe de travail spécifique, sous la présidence de M. Savy, s'attache à développer un programme d'évaluations ;
- il est également membre de l'*Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région (CPER)* que préside le Commissaire au Plan³ ;
- certains membres du Conseil et le rapporteur général participent à certaines *évaluations diligentées par la Caisse des dépôts et consignations* et figurent dans les commissions d'évaluation, au titre du collège externe. Le CNE est ainsi représenté par son rapporteur général dans l'évaluation consacrée au programme de déploiement des cyberbases (les travaux engagés en mai 2002 se poursuivront jusqu'en janvier 2004⁴) ;
- le rapporteur général intervient également au sein du *réseau d'évaluateurs européens* institué auprès de la Direction générale Budget à Bruxelles⁵.

Le Conseil national de l'évaluation a également participé à différents colloques, notamment :

- aux journées annuelles organisées par la Société française de l'évaluation (SFE) :
 - ✓ clôture du colloque *L'évaluation à l'épreuve des territoires* par Y. Cousquer le 21 juin 2001 à Issy-les-Moulineaux ;
 - ✓ ouverture du colloque *L'évaluation au service de la stratégie* par Y. Cousquer le 12 juin 2002 à Lille ;

(1) *Le Haut Conseil de l'évaluation de l'École, présidé par Claude Thélot jusqu'en février 2003, a été créé par décret du 27 octobre 2000 et a été installé le 15 novembre 2000 par le ministre de l'Éducation nationale.*

(2) *Ce conseil a été créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.*

(3) *Circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles pour la période 2000-2006.*

(4) Cf. «*La Lettre de l'évaluation*», juillet 2002, publication de la Caisse des dépôts et consignations, 4 pages.

(5) *Le compte rendu de la journée du 23 novembre 2001 figure dans le chapitre 5 du présent rapport.*

- Chapitre 1 -

- au forum organisé par le journal *Les Échos* sur la modernisation de la gestion publique les 17 et 18 décembre 2001 ¹ ;
- au séminaire organisé par la revue *Politiques et management public* le 5 décembre 2001 ² : «L'évaluation de l'action publique : pour quand ?»

3.2 L'évaluation en développement ?

L'activité du Conseil national de l'évaluation doit ainsi être située dans ce contexte de développement et d'institutionnalisation de l'évaluation.

L'évaluation s'organise, à différents niveaux, dans différents lieux et sous différentes formes, particulièrement en région, sous la double pression des exigences communautaires ³ et des contrats de plan État-région ⁴.

Nonobstant cette idée reçue selon laquelle le dynamisme en matière d'évaluation serait l'apanage des collectivités territoriales, l'évaluation se développe aussi dans les administrations centrales. Certaines possèdent même une tradition éprouvée en matière d'évaluation comme la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dans le domaine des politiques d'emploi ou la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour les politiques de santé ou la Direction de la programmation et du développement (DPD) au ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche. D'autres structures sont de création plus récente, comme la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) du ministère de l'Environnement. À noter d'ailleurs que le développement récent de l'évaluation ne concerne pas seulement des politiques émergentes mais aussi les administrations les plus

(1) «*Les Échos*», «*Actes du III^e forum international de la gestion publique*», Palais des congrès, décembre 2002.

(2) Texte des interventions de Véronique Hespel : «*L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques*» et de Véronique Chanut : «*L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ?*» à paraître dans «*Politiques et management public*», début 2003.

(3) Cf. le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant disposition sur les fonds structurels qui institue l'évaluation à mi-parcours et clarifie les responsabilités respectives de la Commission et des États membres en matière d'évaluation *ex ante* et *ex post* («*JOCE*», n° L161,1 du 26 juin 1999).

(4) Cf. circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles pour la période 2000-2006.

régaliennes comme, par exemple, le ministère de la Justice où la Direction des affaires criminelles et des grâces vient de se doter d'une cellule évaluation.

Au niveau national, le recours à l'évaluation a été également progressivement étendu par la création d'organismes divers chargés de l'évaluation dans des domaines spécifiques. Certains disposent d'une relative ancienneté, tels le Comité national d'évaluation des universités en 1984 ou le Comité national d'évaluation de la recherche. D'autres sont plus récents, comme l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES).

Les organes de contrôle de l'administration deviennent progressivement un pôle de développement de l'évaluation, qu'il s'agisse de la Cour des comptes ou des inspections ministérielles qui font évoluer leurs techniques d'investigation traditionnelles et s'intéressent à l'évaluation (Inspection générale des affaires sociales/IGAS, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche/IGAENR, Inspection générale de l'administration/IGA, Inspection générale des finances/IGF, Conseil général des ponts et chaussées/CGPC).

Certaines initiatives, enfin, ont pour origine le pouvoir parlementaire : les années récentes ont ainsi été marquées par une relance des travaux d'évaluation à l'Assemblée nationale (Mission d'évaluation et de contrôle/MEC¹) et au Sénat (Comité d'évaluation des politiques publiques de la Commission des finances)².

Au fil des années, le paysage de l'évaluation a donc eu tendance à se complexifier, si bien qu'il n'existe pas un monde mais *des* mondes de l'évaluation, avec des traditions et des méthodes souvent assez différentes. Ce foisonnement évaluatif témoigne, certes, d'une bonne santé de l'évaluation qui ne peut que réjouir. Néanmoins, le développement d'évaluations au sein d'autres «arènes»³ peut aboutir à quelques effets non désirés que le Conseil national de l'évaluation a pu éprouver dans sa pratique.

(1) Didier Migaud, «Mission d'évaluation et de contrôle. Trois ans après», Paris, Assemblée nationale, mars 2002, collection «Les Documents d'information», n° 3664, 124 pages.

(2) Y. Fréville (dir.), «Des universitaires mieux évalués, des universités plus responsables», Comité d'évaluation des politiques publiques de la Commission des finances, Paris, «Les Rapports du Sénat», janvier 2002, 521 pages.

(3) S. Jacob, «L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France», mémoire de DEA sous la direction de Jean Leca, Paris, Institut d'études politiques, septembre 2001, p. 41.

Le Conseil national de l'évaluation a ainsi pu constater qu'il n'est pas rare que des démarches connexes, portant sur des sujets proches de ceux qu'il a sélectionnés, soient entreprises simultanément. De façon générale, les instances qui ont à gérer ces risques de redondance ont su jusqu'à présent trouver des complémentarités et une bonne articulation avec leurs partenaires et, en définitive, ces démarches se sont révélées souvent plus concourantes que concurrentes.

Par ailleurs, certaines administrations disposant en leur sein de ressources leur permettant de réaliser des évaluations, le recours au dispositif interministériel risque de s'opérer de façon résiduelle. En conséquence, seules les évaluations particulièrement lourdes et compliquées, dont la réalisation nécessite des délais et des budgets importants, ont tendance à être présentées dans le cadre du dispositif interministériel, ce qui s'avère largement incompatible avec l'objectif de resserrement des délais fixé par la réforme de 1998.

Le Conseil national de l'évaluation attire également l'attention sur une tendance récente à la prolifération d'instances *ad hoc* créées sur des problèmes et dans des secteurs particuliers (le Conseil national de l'eau, le Conseil national des déchets, le Conseil national du sida...). Elles disposent parfois de prérogatives en matière d'évaluation ou peuvent être amenées à solliciter les instances d'évaluation qui travaillent dans leur domaine pour prendre connaissance des travaux et études intermédiaires pilotés par ces dernières. La démarche d'évaluation encourt alors un double risque de confusion et de dévalorisation :

- *de confusion* car bien souvent ces conseils sont appelés à jouer un rôle plus «politique» que les instances. Ils s'appuient donc sur des calendriers et des logiques partiellement incompatibles avec ceux de l'évaluation. De surcroît, ce morcellement risque d'induire une perte de visibilité et de freiner l'élaboration d'une «doctrine» et d'une méthodologie communes ;
- *de dévalorisation* car la crédibilité de l'évaluation se trouve en quelque sorte mise en cause avant même qu'elle ne soit achevée.

Outre le fait que les instances doivent garder la maîtrise de leurs travaux, le Conseil national de l'évaluation considère qu'il s'agit d'un vrai problème institutionnel qui ne peut pas se régler uniquement par de bonnes manières. Cette dévaluation de l'idée même d'évaluation pose un problème de fond.

Le Conseil national de l'évaluation adhère à l'idée selon laquelle l'institutionnalisation de l'évaluation est l'une des conditions de son développement, de la prise au sérieux de ses conclusions et de son utilisation

décisionnelle. Cette institutionnalisation suppose un minimum de clarté et de continuité dans le fonctionnement et les attributions des différentes instances compétentes.

4. La nouvelle procédure à l'épreuve : le Conseil national de l'évaluation, trois ans après

Le dispositif de 1998 comportait plusieurs objectifs, notamment en matière de simplification de la procédure interministérielle et de resserrement des délais.

De ce point de vue, les progrès réalisés sont indéniables, même s'il persiste quelques difficultés. Concernant l'organisation et la durée des projets d'évaluation, des améliorations sont perceptibles dans la composition et le fonctionnement des instances ainsi que dans l'optimisation par ces dernières du temps qui leur est imparti.

4.1 Des instances plus resserrées dans leur composition

Pour l'organisation des évaluations, le Conseil national de l'évaluation s'est inscrit dans le sillage tracé par le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Le recours à des instances d'évaluation, que recommandait celui-ci¹, que prévoient le décret et la circulaire du Premier ministre de 1998 et dont l'usage s'était en quelque sorte banalisé au cours des années passées, reste de mise pour la plupart des projets.

Un seul fait exception : celui sur le transport combiné rail/route qui s'appuie sur un comité de pilotage restreint que préside le chef du Service de l'énergie, de l'environnement, de l'agriculture et du tertiaire (SEEAT) du Commissariat général du Plan et auquel participe directement le Conseil national de l'évaluation, par deux de ses membres. Le CNE a tenu, à travers cet exemple de pilotage «en régie directe», à faire la démonstration que le recours à une instance pluraliste ne se justifiait pas systématiquement et que l'évaluation pouvait gagner à développer d'autres formes d'ingénierie évaluative. En expérimentant cette méthode alternative à la classique instance d'évaluation pluraliste, il s'agit également de voir si des gains de temps peuvent être réalisés.

(1) *Conseil scientifique de l'évaluation, «L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité», Paris, La Documentation française, 1991, p. 60-63.*

- Chapitre 1 -

L'instance d'évaluation a pour vocation d'être le maître d'ouvrage de l'évaluation et de rassembler des personnes, choisies *intuitu personae*, qui sont en mesure d'exprimer différentes opinions et analyses sur la politique évaluée et d'élaborer collectivement un jugement.

Dans cet esprit, elle est composée à la fois de personnes concernées de l'administration et de personnalités extérieures, experts (chercheurs ou universitaires), représentants des collectivités locales et usagers. Le président de l'instance est souvent choisi en fonction de son autorité dans le domaine. Les membres, tout comme les rapporteurs et le président, sont choisis et nommés par le Commissaire au Plan.

Composition des différentes instances, selon l'origine de leurs membres

	Administrations	Experts	Élus, représentants du monde éco. et social et du monde associatif	TOTAL
1. Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine	9	9	3	21
2. Programme «Nouveaux services/emplois jeunes» dans le champ de la jeunesse et des sports	8	9	4	21
3. Mesures d'aides aux emplois du secteur non marchand	7	6	2	15
4. Politique de lutte contre le sida	8	8	1	17
5. Logement social dans les DOM	8	6	1	15
6. Formation continue des agents de l'État	15	9	1	25
7. Politiques de développement rural	13	4	9	26
8. Politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière	8	7	1	16
9. Fonds structurels et politiques régionales	9	4	4	17
10. Service public des déchets ménagers	8	4	5	17
11. Aides aux très petites entreprises	5	7	6	18
12. Contractualisation des universités	12	5	3	19
13. Recours à des opérateurs externes en matière de politiques d'emploi	8	4	3	16
TOTAL	118	82	43	243
En %	48	34	18	100

N.B. : Les effectifs recensés dans ce tableau ne comptabilisent pas les chargés de mission du Commissariat général du Plan ni les rapporteurs attachés au CGP. Sont seulement prises en compte les personnes «extérieures» qui participent volontairement aux instances.

- ***Importance de la mobilisation effectuée***

- *Au total, 243 personnes ont été sollicitées pour participer à ces différentes instances ;*
- *en moyenne, une instance compte 18,6 personnes, cette moyenne recouvrant un écart important, allant de quinze personnes au minimum jusqu'à vingt-six personnes. Un effort significatif a été accompli pour contenir la dérive naturelle des instances et éviter que le nombre de membres ne soit trop élevé, chaque administration concernée souhaitant se voir représentée.*

- ***Les évaluations de la dernière génération sont ainsi plus resserrées et surtout plus diversifiées dans leur composition***

Un meilleur équilibre s'est opéré entre les trois principales composantes de l'instance (administrations, experts, secteur associatif et monde économique et social), même si le principe des trois tiers n'est pas atteint. Avec près de la moitié des effectifs mobilisés, l'administration reste encore très majoritaire dans ces instances.

Par ailleurs, les représentants du monde associatif (dix-neuf ont été recensés dans l'ensemble des instances), comme les élus (de l'ordre d'une dizaine) ou les socioprofessionnels restent encore trop minoritaires dans les instances. Du fait également de contraintes pratiques liées à leurs déplacements, le recours à des experts étrangers est limité (cinq personnes dénombrées). Pour ces derniers, l'organisation d'auditions paraît la bonne formule.

- ***Des améliorations ont néanmoins été apportées***

Elle tirent profit de l'expérience acquise et concernent :

- *une meilleure représentation des acteurs territoriaux au sein de ces instances, qu'il s'agisse de chefs de services déconcentrés ou de fonctionnaires des collectivités territoriales (pour l'ensemble des instances, quatorze représentants des administrations déconcentrées ou décentralisées ont été dénombrés) ;*
- *une diversification dans les profils des présidents qui restent pour l'essentiel des hauts fonctionnaires (membres des corps de contrôle, anciens préfets...) mais on trouve également un chef d'entreprise ;*

- Chapitre 1 -

- *un effort de professionnalisation des rapporteurs*, avec le recrutement par le Commissariat général du Plan de trois rapporteurs à temps plein.

Pour marginales et encore timides qu'elles paraissent, ces améliorations sont importantes car elles vont dans le sens d'un plus grand pluralisme d'expression et d'un professionnalisme accru de l'évaluation.

- *Une certaine fragilité du dispositif subsiste néanmoins*

Elle repose, en partie, sur du bénévolat et est particulièrement vulnérable au *turn-over*. Certaines instances ont ainsi dû faire face à des changements de président (formation continue, sécurité routière, sida) ou de rapporteur (formation continue, sida). De façon générale, la capacité de travail des instances dépend fortement de la disponibilité de ses membres, tous engagés professionnellement.

4.2 Une procédure simplifiée et plus rapide

- *Les délais des projets se sont aussi considérablement améliorés*

Des marges de progrès ont été gagnées sur les dernières générations de projet. *La durée caractéristique est de dix-huit mois* (en moyenne, pour les trois premiers rapports d'évaluation achevés en 2001) de l'installation de l'instance à la remise du rapport.

Le temps total nécessaire à la réalisation d'une évaluation excède toutefois souvent cette durée. Le montage de l'opération est en effet complexe, il exige du temps qui se répercute sur les délais.

Plusieurs facteurs jouent dans l'allongement des délais :

- les travaux préparatoires peuvent prendre plusieurs mois afin que puissent être collectées les données nécessaires à l'évaluation, que puisse être réalisé l'état de l'art et, surtout, que puisse être appréciée la faisabilité de l'évaluation. Ce temps est indispensable sur des sujets complexes où les données sont souvent dispersées, les acteurs multiples et les concepts flous.

Ainsi, l'évaluation des politiques de développement rural a nécessité des travaux préparatoires importants¹. Le Conseil national de l'évaluation plaide d'ailleurs pour une meilleure reconnaissance des études de faisabilité et a inscrit au programme 2001 l'étude de faisabilité des politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins, considérant que ce travail préalable était nécessaire pour circonscrire le champ de l'évaluation et ses finalités ;

- la mise en place d'une instance et la désignation d'un président d'instance ;
 - le temps mis par le CNE pour formuler son avis : en pratique, les deux mois prévus par le décret de novembre 1998 se sont révélés effectivement nécessaires, ne serait-ce que pour organiser des allers-retours avec le président de l'instance concernée et les rapporteurs ;
 - le délai de réponse des administrations, dans le cadre de la procédure contradictoire instituée de manière novatrice en 1998 ;
 - enfin, les délais matériels de publication du rapport.
- ***Les délais d'appel d'offres européens, obligatoires pour engager les programmes d'études des instances, se révèlent bien souvent contradictoires***, voire incompatibles avec l'objectif de réduction significative des délais, comme l'ont souligné la plupart des présidents lors de leur audition devant le Conseil national de l'évaluation.
 - ***Des gains de temps ont été réalisés, en dépit de ces contraintes***

C'est en particulier le cas dans le montage des instances par le Commissariat général du Plan : les évaluations décidées dans le programme 2001 ont toutes pu démarrer entre septembre 2001 et février 2002, ce qui représente un progrès appréciable par rapport à la première génération de projets de 1999. Après la période de rodage, l'effet d'apprentissage est incontestable.

(1) Les principales conclusions de ces travaux préparatoires, qui consistent notamment, en un inventaire des politiques nationales et européennes intervenant sur le milieu rural pour la période 1988-1998, figurent en annexe du cahier des charges de l'évaluation des politiques de développement rural.

Chapitre 2

ÉLÉMENTS DE DOCTRINE ET DE MÉTHODE

L'évaluation n'est pas simplement affaire d'état d'esprit. C'est également une question de méthode et de rigueur qui appelle la mise au point d'éléments de doctrine. L'élaboration des programmes 2000 et 2001 a été l'occasion de poser quelques jalons en matière de méthode et d'expérimenter de nouvelles manières d'évaluer. L'achèvement, en 2001, des premières évaluations lancées deux ans plus tôt a permis de faire progresser la réflexion tant du point de vue de la connaissance de l'action publique que sur un plan méthodologique. La prise en compte de la dimension territoriale a constitué un axe fort de la réflexion du Conseil national de l'évaluation.

1. Les innovations des programmes 2000 et 2001

La sélection par le Conseil national de l'évaluation des sujets d'évaluation est l'occasion pour lui d'afficher quelques messages. L'adoption des programmes 2000 et 2001 a ainsi été marquée par l'introduction de quelques nouveautés visant à diversifier les modalités de l'évaluation et à en améliorer la portée. Certes, le décret de novembre 1998 ne prévoit pas que le Conseil national de l'évaluation joue le même rôle de régulateur scientifique qui avait été assigné naguère à son prédécesseur, le Conseil scientifique de l'évaluation ¹.

(1) À lire attentivement le décret du 18 novembre 1998, on constate que ce rôle est désormais assumé conjointement par le Conseil national de l'évaluation et par le Commissariat général du Plan :

- l'article 6 prévoit que «le Conseil national peut être consulté par les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs sur toute question méthodologique relative à la conduite d'une évaluation» ;
- l'article 8 précise qu'il incombe au Commissariat général du Plan de favoriser «... le développement de l'évaluation dans l'administration, notamment en rassemblant et diffusant l'information relative aux méthodes et techniques d'évaluation pratiquées en France et à l'étranger».

Néanmoins, à travers le choix des sujets comme dans les dispositifs d'évaluation qui sont recommandés, le Conseil national de l'évaluation peut distiller quelques éléments de méthode. Par rapport à la première génération de projets, les deux dernières sont marquées par une plus grande diversité des thèmes retenus et des méthodes proposées.

1.1 L'évaluation interministérielle, entre rigueur scientifique et nécessités pratiques

*Une double rationalité*¹ préside à l'évaluation, à la fois scientifique et politique : l'évaluation ne doit pas seulement obéir aux exigences de rigueur méthodologique mais également produire des résultats acceptables et utiles. En pratique, la combinaison de ces deux rationalités n'est pas chose facile et ce délicat équilibre n'est pas toujours aisé à obtenir.

L'évaluation, en permanence exposée aux faux procès, encourt un double risque :

- *un risque d'instrumentalisation* de la démarche évaluative, conçue comme outil de légitimation (ou de rejet), au mépris de la rigueur scientifique ;
- *un risque d'isolement* du dispositif d'évaluation, si la priorité est mise sur la scientificité des résultats et la production de connaissances nouvelles, qui n'intéresseront personne, seront jugés inacceptables pour le politique et peu utiles pour les gestionnaires.

Pour déjouer ces pièges, le dialogue avec les administrations et les autorités politiques reste une condition essentielle – mais pas toujours facile – à la mise en œuvre de l'évaluation.

Dans son action, le Conseil national de l'évaluation s'est efforcé de se conformer à cette double exigence, encourageant les instances à produire des résultats fiables et scientifiquement établis mais sans perdre de vue l'utilité sociale de la démarche évaluative. Le Conseil s'est d'ailleurs imposé cette exigence à lui-même tant dans les thèmes qu'il a sélectionnés que dans les avis qu'il a formulés. Les lettres de transmission au Premier ministre des programmes 2000 et 2001, qui figurent en annexe, exposent en détail les motifs

(1) P. Lascoumes et Michel Setbon, «L'évaluation pluraliste des politiques publiques», Paris, GAPP-CNRS/Commissariat général du Plan, 1996, p. 5.

qui ont prévalu à la sélection du Conseil et mettent l'accent à la fois sur l'importance de la méthode et sur les contraintes pratiques de l'exercice.

1.1.1 Une exigence de rigueur

L'exigence de rigueur s'est traduite de plusieurs façons.

- ***L'approfondissement du modèle pluraliste***

L'évaluation interministérielle a opéré une percée en France depuis 1990 sous une forme particulière, celle du modèle pluraliste dont l'instance constitue l'émanation la plus tangible. Selon ce modèle, les résultats de l'évaluation sont le produit d'une démarche collective permettant la confrontation des différentes parties prenantes à la politique. Dans cette perspective, le fonctionnement des instances a été revu pour en améliorer le caractère participatif. La vigilance des présidents d'instance a été attirée sur les risques de confiscation de la démarche par les administrations et la nécessité de créer les conditions pour faire émerger de la confrontation des points de vue un diagnostic partagé et un jugement commun.

Le Conseil national de l'évaluation a souligné à plusieurs reprises le rôle essentiel joué par le président dans l'aboutissement de la démarche. De sa maîtrise du processus et du bon *management* de l'instance dépend le succès de l'évaluation.

- ***Un dialogue soutenu avec les gestionnaires publics***

Sous l'égide du Commissariat général du Plan et en liaison avec le Conseil national de l'évaluation, la préparation des évaluations a fait l'objet d'un soin particulier. En dehors même des procédures de concertation interministérielle officiellement prévues, des entretiens systématiques avec les parties prenantes à la politique ont permis de préciser les attentes des commanditaires, de cerner les enjeux de l'évaluation, voire d'anticiper sur le type de retombées souhaité.

- ***Un effort de rigueur a aussi été apporté :***

- *à l'écriture des cahiers des charges*, conjointement avec le Commissariat général du Plan, les présidents d'instance ayant parfois critiqué les détails inutiles et le flou des objectifs. Un équilibre a donc été recherché entre l'explicitation des objectifs de l'évaluation et la latitude laissée aux présidents d'instance pour en adapter les modalités. Une plus grande

concision a également été apportée à la rédaction pour mieux dégager les hypothèses clés que l'évaluation se propose de vérifier ;

- *pour mieux intégrer le point de vue des bénéficiaires de la politique évaluée.* L'évaluation sur les aides aux très petites entreprises porte ainsi sur les modalités concrètes d'utilisation de ces aides par les entrepreneurs. Quant à l'évaluation de la contractualisation dans l'enseignement supérieur, elle vise d'abord à apprécier les effets de cette démarche auprès des étudiants ;
- *pour mettre l'accent sur la dimension territoriale des projets sélectionnés,* qu'il s'agisse des fonds structurels, du développement rural, des aides aux très petites entreprises, de la contractualisation avec les universités ou encore de la politique des déchets ménagers ;
- *par la mobilisation d'acteurs de plus en plus qualifiés en matière d'évaluation.* Le dispositif interministériel s'est appuyé sur l'expertise développée tant dans la sphère universitaire que dans les cabinets de conseil ou au sein même de l'administration, dans les corps d'inspection ou dans les directions d'administration centrale dédiées à l'évaluation.

1.1.2 Des nécessités pratiques

Les projets sélectionnés s'efforcent de composer avec les contraintes pratiques de l'exercice, en particulier les contraintes temporelles, financières mais aussi les compétences disponibles, l'évaluabilité du sujet et le degré d'acceptabilité de l'évaluation. Dans cette perspective :

- ***Les sujets ont été mieux circonscrits***

Les choix effectués par le Conseil national de l'évaluation marquent un renoncement assez net à une vision exhaustive de l'évaluation qui porterait sur l'ensemble des aspects de l'action évaluée. L'exercice demanderait des ressources temporelles et financières par trop importantes. Le choix délibéré a donc été de ne traiter qu'un aspect (le plus problématique, en général) de la politique. Cette délimitation répond au souci de fournir, dans un délai et à un coût raisonnables, des éléments d'analyse et d'information permettant aux autorités d'améliorer leur action. La plupart des sujets ont ainsi fait l'objet d'une meilleure délimitation afin d'en circonscrire le champ et les enjeux primordiaux. Par exemple, l'évaluation de la politique de sécurité routière a été limitée à celle de la politique locale de contrôle-sanction et, plus précisément, en matière de vitesse et d'alcoolémie.

La question de l'impact de la contractualisation des universités a été resserrée autour de trois questions majeures :

- les effets sur l'offre de formation (en particulier pour le premier cycle universitaire),
- l'impact sur la politique de recherche publique,
- les liens avec la gestion prévisionnelle des effectifs.

- ***L'opportunité d'évaluer les sujets qui lui étaient proposés a été systématiquement recherchée par le Conseil national de l'évaluation***

Une attention particulière a ainsi été accordée au calendrier décisionnel afin d'en anticiper les principales échéances et d'optimiser le recours à l'évaluation.

C'est le cas, notamment, pour les projets relatifs à la gestion des déchets ménagers et aux fonds structurels où les échéances de 2002 (révision au terme de dix ans de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ménagers) dans le premier cas et 2003 dans le second (rendez-vous à mi-parcours pour les contrats de plan et également évaluation intermédiaire des fonds structurels) ouvraient de véritables fenêtres d'opportunité ¹.

On peut évoquer également l'évaluation du transport combiné rail/route, lancée opportunément dans un contexte de mise à plat par la Commission européenne du mode d'aide de l'État français *via* une subvention à la SNCF. Il s'agit ainsi d'inscrire l'évaluation dans une dynamique résolument pragmatique de l'action publique où sa contribution devient évidente.

- ***Un effort de pédagogie a été entrepris auprès des administrations***

Il demanderait certes à être approfondi mais il a marqué des avancées significatives. Le Conseil national de l'évaluation a particulièrement concentré son effort en direction de ministères qui avaient peu participé au dispositif interministériel soit parce qu'ils disposent d'une forte tradition interne en matière d'évaluation (comme l'Éducation nationale), soit parce que la culture du résultat y est encore peu développée. Des incursions ont été faites dans des champs nouveaux comme celui des transports. Des liens étroits ont également été établis avec le ministère de la Justice, en particulier la Direction des affaires

(1) Maurice Baslé, «Évaluation : la "bonne fenêtre" 2000-2003», in «Pouvoirs locaux», n° 49-II, 2001, p. 17-20.

- Chapitre 2 -

criminelles et des grâces. De cette façon, le Conseil national de l'évaluation cherche à faciliter l'appropriation des démarches d'évaluation qui pourraient être lancées dans ce domaine.

Les innovations ne concernent pas seulement le choix des sujets ou la méthode mais également l'organisation des dispositifs d'évaluation.

1.2 Des dispositifs innovants

En matière d'organisation, de nouveaux agencements ont été testés autour de plusieurs formules :

- une association plus étroite des présidents d'instance à la préparation des évaluations ;
- un cas d'autosaisine ;
- une expérience de pilotage en régie directe d'une évaluation par le Commissariat général du Plan et le CNE ;
- la décentralisation des dispositifs d'évaluation.

1.2.1 De nouvelles modalités de relations avec les présidents

Conscient que la réussite de l'évaluation dans le modèle pluraliste repose en partie sur l'autorité et l'habileté du président d'instance, le Conseil national de l'évaluation a cherché à optimiser le recours à ces «patrons» d'instance.

Il a ainsi été jugé utile d'associer plus en amont les présidents au choix de leur équipe de rapporteurs et à la mise au point définitive des cahiers des charges. Dans un cas (celui de l'évaluation des pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives d'emploi), la logique a même été poussée encore plus loin puisque le comité de pilotage pressenti a été directement associé à l'élaboration du projet et à l'écriture du cahier des charges. Il conviendra, le moment venu, de tirer les enseignements de cette procédure inédite.

1.2.2 Un cas d'autosaisine

Le débat sur les risques d'instrumentalisation de l'évaluation oppose souvent les tenants d'une évaluation gouvernementale et les partisans d'un organe dépendant du Parlement. Aucune des deux formules ne permet pourtant véritablement de contourner ce risque : dans les deux cas, la sélection des thèmes, les choix de méthode, le contrôle du déroulement de l'évaluation et le

mode de diffusion des résultats peuvent obéir à des motifs partisans qui sont susceptibles de limiter la portée de l'approche évaluative.

La possibilité ouverte au Conseil national de l'évaluation de proposer un thème à son initiative pourrait éventuellement permettre de contenir ce risque. C'est dans cette perspective qu'a été intégré, dans le programme 2001, le sujet sur le transport combiné, proposé par les services du Commissariat général du Plan, pour lequel le Conseil a fait valoir, pour la première fois, sa capacité d'autosaisine alors que, habituellement, les thèmes d'évaluation choisis par le Conseil national de l'évaluation sont sélectionnés parmi les propositions transmises par les ministères en Comité interministériel de réforme de l'État (CIRE).

1.2.3 Une expérience de pilotage en régie directe

Cette évaluation sur le transport combiné revêt un autre caractère singulier puisque a été expérimenté avec elle un dispositif de pilotage plus resserré.

À l'habituelle instance pluraliste s'est substitué *un comité de pilotage restreint*. À la différence des évaluations habituellement menées dans le cadre du dispositif interministériel, la conduite de la démarche s'effectue en régie directe par le Conseil national de l'évaluation et le Service de l'énergie, de l'environnement, de l'agriculture et du tertiaire (SEEAT) du Commissariat général du Plan. De surcroît, *un seul consultant* – sélectionné dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres européen – est chargé de conduire l'ensemble des études, ce qui constitue une différence notable par rapport au pluralisme d'expertises qui prévaut habituellement.

Ce dispositif «allégé» était justifié au départ par des raisons d'efficacité et l'objectif de réaliser l'évaluation dans des délais resserrés. Dans une moindre mesure, il s'agissait également de rompre le dogme de l'instance pluraliste pour faciliter le recours à des modes d'organisation alternatifs et diversifier les méthodes d'évaluation.

Il est prématuré, à ce stade, de se prononcer sur le gain de temps effectivement réalisé, même si le rythme actuel laisse augurer une amélioration significative. En revanche, il semblerait que la souplesse du dispositif facilite *une meilleure prise de l'évaluation sur l'action*. Un dialogue soutenu avec les administrations concernées, y compris celles réticentes à l'origine, a ainsi permis d'articuler l'évaluation aux stratégies gouvernementales, de l'arrimer aux pratiques ministérielles et de bien l'insérer dans le calendrier décisionnel. Se différenciant d'une instance pluraliste, plus nombreuse, soumise à des tensions permanentes

et sans cesse obligée de résoudre le jeu des forces conflictuelles qui l'habitent, le comité de pilotage semble faire montre d'une bonne réactivité et également d'une grande sensibilité à son environnement.

1.2.4 La mise en place de dispositifs décentralisés

Sur l'évaluation de la politique de sécurité routière à travers l'étude des systèmes locaux de contrôle-sanction, rien ne distingue, en apparence, le dispositif choisi de celui qui prévaut habituellement dans le cadre interministériel. La maîtrise d'œuvre de l'évaluation y est confiée à une instance pluraliste réunissant, outre des représentants des administrations concernées (Équipement, Intérieur, Défense, Justice), un certain nombre d'experts et de représentants du milieu associatif. De ce point de vue, l'évaluation n'offre donc pas d'originalité particulière. En revanche, le processus engagé y est très différent.

La particularité réside en fait dans la mise en place, dans chacun des six ressorts judiciaires sélectionnés pour faire l'objet de l'évaluation, de *groupes locaux d'évaluation*. Ceux-ci, sous l'égide des autorités locales, préfet de région et procureur, réunissent les différents partenaires locaux concernés. La démarche repose donc sur un pari : celui de la mobilisation et de la responsabilisation de ces instances locales d'évaluation qui ne sont pas de simples pseudopodes de l'instance nationale. Elles ont d'abord un rôle de collecte, de production et de mise en forme de l'information et sont chargées de rassembler l'ensemble des données relatives au contrôle-sanction. De surcroît, ces données font l'objet d'une analyse et d'un travail d'interprétation collective au sein du groupe local. Tout au long de la démarche, les acteurs locaux bénéficient du concours d'un consultant.

Justifiée à l'origine par le souci de mieux prendre en compte la dimension territoriale des politiques de sécurité routière, la mise en place de ces groupes locaux devait également permettre d'apprécier la disparité des pratiques locales et, *in fine*, de guider l'effort de déconcentration engagé par la Délégation interministérielle à la sécurité routière, principal commanditaire de l'évaluation.

En fait, cette innovation organisationnelle a induit un processus d'évaluation original marquant *un repositionnement des rôles respectifs du centre et de la périphérie* et un effort d'articulation entre les deux niveaux. Investie du rôle de pilotage des groupes locaux, l'instance nationale a une tâche importante d'animation des démarches locales, de synthèse des bonnes pratiques. C'est à elle qu'il revient également de veiller à la cohérence d'ensemble, d'intégrer les résultats issus de ces évaluations périphériques dans une perspective plus

globale. Quant à l'échelon local, désormais en mesure de proposer, d'innover, voire d'interpeller l'instance centrale, il se départit du rôle classique de pourvoyeur d'informations pour participer pleinement au processus d'évaluation.

À travers cette démarche participative et décentralisée, l'évaluation produit de la connaissance immédiatement utilisable dans la pratique. *L'apprentissage est au cœur du dispositif* qui vise à stimuler la créativité des groupes locaux chargés d'élaborer des propositions originales. L'évaluation se veut une démarche ouverte, favorisant l'émergence d'un contexte heuristique au niveau local mais permettant également les conditions d'un dialogue et d'échanges fructueux entre l'instance nationale et les groupes locaux. De surcroît, en organisant la comparaison entre les résultats des différents groupes, l'instance nationale s'inspire des techniques de *benchmarking* pour favoriser l'émulation et créer les conditions d'un apprentissage collectif.

Un autre avantage de ce type de démarche est d'inverser l'image par trop jacobine de l'évaluation nationale. La formule représente donc davantage qu'une version améliorée du dispositif classique. En réalité, il s'agit d'un processus très différent dont la dynamique repose sur l'interaction permanente du centre et de la périphérie. L'évaluation est mobilisée pour accompagner l'action dans un *contexte participatif, local et décentralisé*.

De ces diverses innovations (association en amont des présidents d'instance, autosaisine, pilotage en régie directe, dispositif décentralisé), il n'est guère possible de tirer un bilan définitif tant que les démarches ne sont pas achevées. Au moins montrent-elles que l'évaluation est une pratique vivante où la conformité à la rigueur scientifique n'exclut pas l'imagination dans le montage des dispositifs et dans l'ingénierie évaluative.

2. Les enseignements tirés des premières réalisations

Le Conseil national de l'évaluation exerçant son activité depuis maintenant trois ans avec, à son actif, trois évaluations achevées ¹ et une dizaine en cours, il est possible de tirer un premier bilan de cette expérience et d'en confronter les résultats aux canons de la discipline.

(1) Voir note 1 de l'introduction.

Les apports concernent à la fois le fond et la méthode. Des enseignements peuvent être dégagés à la fois sur :

- les mécanismes et les ressorts de l'action publique,
- la méthode même de l'évaluation.

2.1 Des apports à une meilleure connaissance de l'action publique

Des évaluations achevées¹ (politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, mesures d'aides aux emplois non marchands, programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports), il se dégage un certain nombre de traits communs :

- la faiblesse du pilotage par les administrations centrales,
- l'éclatement de l'organisation administrative,
- la surproduction réglementaire.

2.1.1 Les carences du pilotage des services et des politiques, à partir d'une définition des budgets alloués à chaque action

Ce constat coïncide avec celui d'une *mauvaise connaissance par les administrations centrales de la production des services de terrain* (l'exemple de la sécurité routière est très éclairant sur ces carences : une partie du travail de l'instance porte précisément sur la mesure des flux de production en matière de contrôle-sanction) *et des moyens consacrés à une politique*. De même, les défaillances observées dans la constitution et l'entretien de bases de données sont souvent déplorées dans les évaluations (le rapport sur l'eau y consacre de nombreuses pages). Elles sont révélatrices de cette faiblesse du pilotage.

Ces lacunes en matière de pilotage se trouvent en quelque sorte accentuées dans le cas des politiques examinées par le Conseil national de l'évaluation puisqu'il s'agit de politiques *interministérielles* dont la caractéristique est précisément de ne pas bénéficier d'une structure de pilotage unique mais d'être en quelque sorte «cogérées» par plusieurs administrations.

C'est sans doute une différence significative avec les évaluations pratiquées sur le «terrain». Au niveau local, l'évaluation s'est élaborée et fortifiée à l'école du partenariat. L'évaluation s'y est imposée comme le langage du partenariat, dans la mesure où elle prétend souvent catalyser la coopération entre des acteurs publics autonomes. Au niveau central, ce pilotage partenarial fait défaut.

(1) *Op. cit., supra.*

2.1.2 L'éclatement de l'organisation administrative

C'est un point récurrent des diverses évaluations. L'évaluation des emplois non marchands souligne ainsi que l'organisation du service public de l'emploi est éclatée entre de multiples partenaires et que, par ailleurs, les bénéficiaires sont suivis par un grand nombre d'organismes.

Ce problème de coordination n'est pas simplement d'ordre organisationnel. Il ressortit plus largement aux transformations de l'action publique, à la fragmentation à la fois des données et des problèmes. Les évaluations ne font souvent que souligner les effets de cette «action publique en miettes».

2.1.3 La surproduction réglementaire

La surproduction réglementaire caractérise la plupart des politiques évaluées. Le cas de la politique de l'eau est peut-être le plus suggestif puisque l'instance d'évaluation, afin de mener à bien ses investigations, a dû au préalable constituer une base de données des textes réglementaires. On peut d'ailleurs se demander si cette tendance à la surproduction réglementaire ne trouve pas sa source dans les lacunes de la mise en œuvre et du suivi des politiques décidées.

2.2 Les enseignements en termes de méthode d'évaluation

Quelques éléments caractérisent les travaux d'évaluation, notamment :

- la cible des politiques évaluées et les administrations concernées,
- les objectifs et le niveau d'évaluation choisis,
- les méthodes mobilisées.

Vingt ans après le travail précurseur de J.-P. Nioche¹ et son enquête sur un échantillon de vingt-cinq évaluations, nous empruntons donc, en l'adaptant quelque peu, le cadre d'analyse qu'il suggérait en précisant les principales dimensions qui caractérisent, selon lui, une évaluation. Ces éléments sont tirés des cahiers des charges des diverses évaluations.

(1) J.-P. Nioche, «De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques», *«Revue française de science politique»*, vol. 32, n° 1, février 1982, p. 32-61.

2.2.1 La cible et les administrations concernées

Une première «photographie» des politiques évaluées permet de caractériser rapidement l'action évaluée, d'en indiquer les cibles ainsi que les administrations concernées. En général, l'évaluation concerne effectivement *une politique* incorporée dans un dispositif législatif et réglementaire. Néanmoins, elle porte parfois sur *un programme* dont les objectifs ont été explicités (par exemple, le programme «Nouveaux services-emplois jeunes») et qui peut être circonscrit dans le temps (par exemple, le programme quinquennal de lutte contre le sida, 1995-1999). Bien souvent, l'évaluation révèle que l'action publique évaluée consiste moins en une véritable politique qu'en *une série d'initiatives ministérielles disparates* (par exemple, pour la formation continue des agents de l'État) ou en *une sédimentation d'actions* (comme pour la politique de l'eau), un véritable empilement d'interventions publiques (en matière de politiques de développement rural).

Les moyens qu'utilisent ces politiques résident essentiellement dans des dispositifs législatifs et réglementaires, plus rarement dans l'incitation économique. Le tableau suivant précise les administrations concernées par la politique (ou le programme) évaluée et ses principales cibles.

	Administrations concernées	Cibles de la politique évaluée
1. Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Intérieur - Ministère du Budget - Ministère de l'Environnement - Ministère de l'Agriculture - Ministère de l'Équipement 	<ul style="list-style-type: none"> - Individus (consommateurs) - Communes - Délégués de service public - Services déconcentrés de l'État - Agences de l'eau
2. Programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de la Jeunesse et des Sports et son réseau associatif - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité 	<ul style="list-style-type: none"> - Individus (jeunes) - Collectivités locales - Associations - Employeurs
3. Mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - Ministère du Budget - Divers ministères impliqués dans la mise en œuvre des dispositifs (Éducation nationale...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Individus (variable selon les mesures : jeunes, publics peu qualifiés...) - Organismes employeurs

	Administrations concernées	Cibles de la politique évaluée
4. Politique de lutte contre le sida	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - Ministère de l'Éducation nationale - Ministère de la Justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Individus (en particulier personnes séropositives ou malades) - Services déconcentrés de l'État
5. Logement social dans les DOM	<ul style="list-style-type: none"> - Secrétariat d'État à l'Outre-mer - Secrétariat d'État au Logement - Ministère de l'Économie et des Finances - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - Ministère délégué à la Ville - Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Ménages
6. Formation continue des agents de l'État	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de la Fonction publique - Ministère de l'Économie et des Finances (budget et douanes) - Ministère de la Justice (administration pénitentiaire) - Ministère de l'Intérieur (police nationale et services des préfetures) - Fonction publique hospitalière - Ministère de l'Équipement - Ministère de l'Agriculture - Ministère de l'Éducation nationale 	<ul style="list-style-type: none"> - Individus (agents de l'État)
7. Politiques de développement rural	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Agriculture - Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement - Ministère de l'Intérieur - Ministère de l'Équipement 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoires ruraux
8. Politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Équipement (Délégation interministérielle à la sécurité routière) - Ministère de l'Intérieur (police et préfetures) - Ministère de la Justice - Ministère de la Défense (gendarmerie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Individus (usagers de la route)

- Chapitre 2 -

	Administrations concernées	Cibles de la politique évaluée
9. Fonds structurels et politiques régionales	- Ministère des Affaires européennes - Ministère de l'Économie et des Finances (budget, comptabilité publique) - Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement - Ministère de l'Intérieur	- Régions
10. Service public des déchets ménagers	- Ministère de l'Intérieur - Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie - Ministère de l'Environnement - Ministère de l'Agriculture - Ministère de l'Équipement - Ministère de la Santé	- Agents économiques, émetteurs de déchets - Service de collecte et de traitement des déchets
11. Aides aux très petites entreprises	- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	- Très petites entreprises
12. Contractualisation des universités	- Ministère de l'Éducation nationale - Ministère de la Recherche	- Universités
13. Recours à des opérateurs externes en matière de politiques d'emploi	- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	- Services déconcentrés du ministère de l'Emploi - Établissements publics
14. Transport combiné rail/route	- Ministère de l'Environnement - Ministère de l'Équipement	- Agents économiques (chargeurs, transporteurs)
15. Étude de faisabilité d'une évaluation des politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins	- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - Ministère de l'Éducation nationale - Ministère de la Jeunesse et des Sports - Ministère de la Justice - Secrétariat d'État à l'Outre-mer - Délégation interministérielle à la ville...	- Individus (notamment personnes en difficulté)

Cet inventaire confirme *le caractère interministériel des politiques évaluées* : de nombreux départements ministériels sont concernés ; leur nombre varie entre deux (pour le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports) et plus de huit (pour la formation continue des agents de l'État). Dans la plupart des cas, le nombre d'acteurs concernés excède les partenaires ministériels recensés dans ce tableau. Les collectivités locales mais aussi les associations sont parties prenantes de la plupart des politiques évaluées.

La cible des politiques évaluées concerne le plus souvent des individus (dans près de la moitié des cas), parfois des agents économiques. La notion de cible, empruntée à J.-P. Nioche, peut apparaître trop restrictive au regard de la complexité des systèmes d'acteurs qu'envisagent les évaluations.

2.2.2 Les objectifs et les niveaux d'évaluation

Les objectifs de l'évaluation peuvent être multiples. Le plus souvent, il s'agit, à titre principal, d'apprécier la réussite ou l'échec de la politique. La mécanique interministérielle tend néanmoins à multiplier les buts assignés aux évaluations et à alourdir les cahiers des charges.

Si l'on reprend la typologie devenue classique des différents niveaux d'évaluation¹, il est possible de distinguer les évaluations du programme interministériel selon leurs niveaux d'objectifs, comme dans le tableau page suivante.

L'efficacité, l'impact et l'analyse de la mise en œuvre viennent en premier. La pertinence et la cohérence intéressent également beaucoup. En revanche, la satisfaction des usagers reste un objectif secondaire, malgré l'accent fort mis par le Conseil national de l'évaluation sur l'intérêt de ce type d'évaluation. Ce qui est frappant néanmoins, c'est la multiplicité des niveaux d'objectifs requis pour une même évaluation.

Le tableau, bâti à partir des seuls cahiers des charges des évaluations, est suffisamment éloquent et souligne avec force la surcharge d'objectifs imposés aux évaluations.

En réalité, la pratique évaluative est plus modeste et, dans la plupart des cas, les instances sont amenées à refréner les ambitions initialement affichées, ne serait-ce que pour tenir les délais qui leur sont impartis. Cette phase d'appropriation du mandat initial conduit même, dans certains cas, à la réécriture du cahier des charges².

(1) Pour une définition de ces niveaux d'évaluation, voir Conseil scientifique de l'évaluation, «Petit guide de l'évaluation des politiques publiques», Paris, La Documentation française, mai 1996, p. 32-33 ; voir également J.-P. Nioche, *op. cit.*, p. 34-36.

(2) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*, annexe 3, «Questionnaire évaluatif modifié», p. 353-361.

Critères d'évaluation pris en compte par les instances

Niveau Politique évaluée	Satisfaction	Moyens objectifs/moyens	Efficacité objectifs/réalisations	Efficience moyens/efficacité	Impact objectifs/effets	Pertinence	Cohérence	Mise en œuvre et usages
1. Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine				X				X
2. Programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la jeunesse et des sports				X			X	
3. Mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand	X	X	X	X			X	
4. Politique de lutte contre le sida	X	X	X	X	X	X		
5. Logement social dans les DOM	X							
6. Formation continue des agents de l'État	X	X	X				X	X
7. Politiques de développement rural			X	X		X	X	
8. Politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière	X		X					X
9. Fonds structurels et politiques régionales		X	X	X	X	X	X	X
10. Service public des déchets ménagers		X	X	X	X		X	X
11. Aides aux très petites entreprises		X	X			X		X
12. Contractualisation des universités			X		X		X	
13. Recours à des opérateurs externes en matière de politiques d'emploi					X	X		X
14. Transport combiné rail/route		X		X				X
15. Étude de faisabilité d'une évaluation des politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins			X	X	X		X	

Par ailleurs, il est frappant de constater, dans les évaluations achevées¹, que la question de l'efficacité est rarement abordée, en particulier parce qu'il s'avère difficile d'identifier les moyens consacrés à une politique donnée mais aussi parce que le caractère «partenarial» de la démarche ne facilite pas nécessairement cette approche, qui suppose parfois de fortes remises en cause.

2.2.3 Les méthodes mobilisées

La revue ci-après des outils et méthodes utilisés dans les projets met en exergue les points forts mais également les faiblesses et lacunes de la démarche d'évaluation.

- **Les points forts**

- *La pluralité des méthodes* : la plupart des instances établissent un programme d'études qui combine plusieurs techniques, diverses expertises et des disciplines variées. S'y ajoute une série d'auditions que les instances multiplient avant le lancement effectif des études, mettant ainsi à profit le délai réglementaire conforme à la procédure d'appel d'offres. L'évaluation est née de la conjonction de recherches et d'expériences diverses : fortune de l'analyse sociologique auprès des décideurs, pratique du calcul économique, expérience de rationalisation des choix budgétaires dans les années soixante-dix, etc. Cette genèse peut expliquer le recours à des méthodes très diverses. L'originalité de l'évaluation consiste finalement moins à introduire des techniques inédites qu'à appliquer des méthodes déjà éprouvées et, surtout, à systématiser une démarche visant à associer décideur et expertise. Le pluralisme des méthodes, loin d'être la marque d'un manque de maturité de l'évaluation, est conforme à sa nature. Comme l'indique le *Petit guide* du Conseil scientifique de l'évaluation : «L'évaluation n'exclut a priori aucun élément d'information contenant son objet²». La spécificité et la qualité de la démarche évaluative s'expriment dans la rigueur avec laquelle diverses techniques d'observation et de recherche sont mobilisées pour parvenir à des questions spécifiques.

(1) *L'évaluation relative au programme «Nouveaux services-emplois jeunes» avance quelques éléments d'analyse sur les moyens consacrés à ce programme (in Anicet Le Pors, dir., op. cit., p. 36). En revanche, devant la difficulté à identifier l'ensemble des moyens mis en œuvre au titre du programme de lutte contre le sida, l'instance a dû renoncer à lancer l'analyse économique qu'elle envisageait sur les performances des dispositifs de lutte contre le sida.*

(2) «*Petit guide*» du Conseil scientifique de l'évaluation, page 49.

Types de travaux mis en œuvre par les instances

	Emplois jeunes J. et Sports	Ressource en eau	Emplois non marchands	Lutte contre le sida	Développement rural	Sécurité routière	Formation continue
État de l'art et bibliographie		X		X	X	X	
Analyse des besoins				X	X		
Analyse coûts-avantages							
Modèles économétriques	X		X				
Analyse juridique		X				X	
Analyses financières ou budgétaires				X	X		
Analyses territorialisées		X		X	X	X	
Monographies et études de cas				X	X		X
Analyse sociologique des systèmes d'acteurs		X			X		
Analyse statistique/recensements				X	X		X
Enquêtes d'opinion/études auprès des bénéficiaires	X			X			X
Historique de la politique évaluée			X				
Analyse comparée		X	X	X		X	
Prospective		X					
Rapports d'inspection	IGAS	IGF		IGAS et IGF			X
Auditions	X	X	X	X	X	X	X

- *L'état de l'art* donne souvent lieu à un travail approfondi qui mériterait en soi une valorisation. Par exemple, les instances d'évaluation sur les déchets ou sur l'eau ont mis au point une bibliographie très exhaustive. De même, le lancement de l'évaluation sur les politiques de développement rural a été précédé d'un important travail de préparation consistant à recenser les aides (les principaux résultats figurent en annexe du cahier des charges).
- *Un effort particulier a été consenti également pour expliciter les concepts méthodologiques et les sources de données* : les instances d'évaluation ont cherché à expliciter et justifier la démarche méthodologique choisie. Elles fournissent d'ailleurs en annexe tous les documents nécessaires (expertises particulières, questionnaires, glossaire, etc.), s'exposant ainsi à la vérification et à la critique des résultats obtenus, quitte, souvent, à alourdir la présentation du rapport.
- *Des enquêtes et des interviews* sur lesquelles les évaluations reposent largement constituent la méthode principale de collecte ou d'analyse des données. Monographies, enquêtes d'opinion et conduites d'auditions sont les démarches usuelles des instances.
- *Le recours à des travaux d'inspection* est également fréquent, les instances n'hésitant pas à mobiliser les inspections générales et à leur passer des commandes *ad hoc*. Pour autant, elles ne prennent pas toujours pour argent comptant les rapports d'inspection. Par exemple, le rapport sur l'eau emprunte à un rapport de l'Inspection générale des finances sa conclusion selon laquelle les moyens consacrés à la protection de la ressource en eau *stricto sensu* sont très nettement inférieurs aux moyens consacrés à la dépollution¹. En revanche, l'instance reproche à l'Inspection d'avoir sous-estimé, dans son analyse, l'importance du facteur temps².
- *La production de données inédites* constitue également un point fort des démarches lancées. On peut évoquer, à titre d'exemple, l'enquête réalisée par le CEREQ à la demande de l'instance relative à la formation continue des agents de l'État, qui a permis une exploitation statistique inédite, grâce à l'analyse particulière des données concernant les agents publics à partir de l'enquête générale annuelle sur la formation professionnelle (base 2000). De même, l'évaluation relative aux emplois non marchands a permis de

(1) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*, chapitre VI, page 168.

(2) *Id.*, chapitre V, p. 148.

rassembler des données inédites à partir de fichiers anciens du CNASEA permettant de retracer le devenir des bénéficiaires des aides accordées.

- *Le recours à des méthodes originales* est également un point marquant et souligne d'ailleurs l'apport méthodologique des travaux d'évaluation. Par exemple, l'évaluation de la politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière s'appuie sur une technique d'analyse longitudinale particulière dite des «filiales pénales¹» qui consiste à suivre les mêmes affaires depuis leur constatation jusqu'à leur sortie du système, soit par l'abandon de leur traitement, soit par l'exécution des sanctions. Un autre exemple intéressant est fourni par l'évaluation des politiques de développement rural qui a fait procéder à une revue et une analyse de presse pour mesurer les attentes de la société rurale et les écarts avec la représentation nationale.

- ***Les faiblesses et les limites***

Dans sa volonté de se conformer à une démarche de caractère scientifique, l'évaluation bute sur des difficultés majeures, en particulier :

- *les types d'expertise mobilisés restent encore limités* : l'approche dominante est le plus souvent sociologique. L'apport de disciplines comme l'économie ou la gestion est notoirement insuffisant. Il s'ensuit une absence générale d'indicateurs de performance ou de critères explicites pour l'évaluation du niveau de performance. De même, la réflexion ne progresse guère sur la mesure des effets imputables et sur l'établissement d'un lien de causalité qui fonde cette imputation ;
- *le recours à l'analyse comparée reste également limité*, à l'exception de quelques évaluations (sécurité routière, emplois non marchands, politique de l'eau, transport combiné). L'analyse de situations étrangères, quand elle existe, s'apparente néanmoins plus souvent à un «détour culturel» qu'à une véritable référence pour la démarche évaluative. Elle ne prend pas une place centrale dans l'argumentaire dressé par les instances, sauf à souligner la singularité de la situation française. Il est vrai que ce type de démarche est souvent assez coûteux, en déplacements notamment, et s'insère parfois mal dans un cadre institutionnel et réglementaire tout autre ;

(1) B. Aubusson de Cavarlay, «Les filiales pénales», Paris, CESDIP, 1987.

- *une tendance à privilégier la dimension rétrospective caractérise plusieurs évaluations* : le regard porté par les évaluateurs est souvent plus rétrospectif que prospectif. En principe, les objectifs initiaux de la politique constituent la référence première de toute évaluation définie au sens du décret de 1998 ¹. À l'expérience, néanmoins, cette référence ne laisse pas d'être problématique et a suscité des débats jusqu'au sein du Conseil national de l'évaluation. Certains auteurs n'ont pas hésité à évoquer la «*fiction de la finalité des programmes étatiques* ²» tant ces objectifs sont souvent hétérogènes, flous, volatiles et en général implicites. La plupart des rapports d'évaluation ³ insistent d'ailleurs sur l'ambiguïté qui préside le plus souvent au lancement d'actions publiques. Mais l'exégèse des intentions du législateur se révèle parfois un travail risqué, dans la mesure où elle s'apparente à un véritable travail archéologique où l'évaluateur peut introduire ses propres valeurs et où, enfin, cette exégèse est souvent d'intérêt opérationnel limité.

La fonction propre de l'évaluation est sans ambiguïté : porter un «jugement» sur la réussite et les performances d'une action publique. C'est le fondement de ses fonctions d'*accountability* et d'apprentissage collectif ;

- *L'analyse prospective reste souvent assez rudimentaire* et s'appuie sur des scénarios assez frustes ⁴ ;
- *le recours à des méthodes d'évaluation sophistiquées*, telles que les modèles économétriques et l'analyse multicritères, est rare.

(1) Conformément à l'article 1 du décret du 18 novembre 1998, l'évaluation des politiques publiques «(...) a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre».

(2) D. Freiburghaus, «De l'efficacité des évaluations. Un discours en trois étapes. 3», in Ch.-A. Morand (éd.), «Évaluation législative et lois expérimentales», Aix-en-Provence, 1993, p. 55.

(3) L'instance d'évaluation sur les aides aux emplois dans le secteur non marchand souligne ainsi que, dans ce domaine, les objectifs de l'action publique sont souvent volatiles, rarement explicites, ne parvenant jamais à trancher véritablement entre deux conceptions partiellement opposées, l'une consistant à faciliter le recrutement de publics en difficulté, l'autre visant à favoriser l'émergence d'activités nouvelles dont l'utilité sociale soit reconnue. In Yves Robineau (dir.), «Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand», Paris, La Documentation française, 2002, p. 54 et p. 103.

(4) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*, chapitre XI, p. 275-285.

- Chapitre 2 -

Les instances n'ont pas le temps de produire des modèles originaux¹ et éprouvent des difficultés à résoudre des problèmes méthodologiques de fond² dans les délais impartis. De façon générale, le recours aux méthodes quantitatives reste limité ;

- *la prise en compte du destinataire final s'avère difficile même si les évaluations font un effort dans ce sens. Ainsi, l'évaluation du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports³ s'efforce, à travers des enquêtes d'opinion, d'appréhender la perception qu'ont les intéressés (jeunes et employeurs) du dispositif. Néanmoins, comme le souligne le Conseil national de l'évaluation dans son avis, le point de vue des jeunes comme des employeurs est difficile à interpréter à partir de la simple restitution de leurs opinions.*

Sur tous ces points, l'inventaire des démarches achevées et en cours accuse ainsi un certain nombre de lacunes.

- ***L'évaluation pose, du point de vue méthodologique, des problèmes originaux qui sont loin d'être résolus :***

- équilibre entre la nécessité d'un regard rétrospectif et la dimension prospective des évaluations,
- mesure des résultats,
- prise en compte du destinataire final,
- articulation de l'évaluation avec une stratégie publique...

Lors de leur audition par le Conseil national de l'évaluation, les présidents n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner ces difficultés récurrentes. L'accès aux données et la constitution de données pertinentes ont sans doute été parmi les sujets les plus évoqués, ne serait-ce que parce que plusieurs des évaluations ont

(1) *L'instance d'évaluation relative aux mesures d'aides aux emplois non marchands s'est ainsi appuyée, dans son approche macro-économique, sur le modèle de référence. Faute de temps, l'approfondissement du modèle reste néanmoins insuffisant et débouche sur une conclusion en demi-teinte indiquant que rien ne prouve qu'il y a effet de substitution. In Yves Robineau (dir.), op. cit.*

(2) *L'instance d'évaluation relative au programme «Nouveaux services-emplois jeunes» s'est ainsi heurtée à un problème méthodologique difficile qui consiste à séparer l'effet d'aubaine de l'effet de substitution. In Anicet Le Pors (dir.), op. cit., chapitre 4.*

(3) *In Anicet Le Pors (dir.), op. cit.*

été entravées par les insuffisances de l'appareil statistique (sida, logement social dans les DOM).

- ***L'articulation des différents niveaux d'évaluation (ministériel et interministériel, territorial et national)***

C'est un autre sujet, spontanément évoqué, constituant également, pour la plupart des instances, un point difficile de la démarche.

Aussi le Conseil national de l'évaluation a-t-il consacré sa réflexion méthodologique à ce point. Les deux années écoulées ont constitué une étape significative dans les adaptations progressives des procédures et du cadre interministériel à la question des territoires.

3. L'évaluation à l'aune des territoires ¹

En juin 2001, la Société française de l'évaluation consacrait son colloque annuel à la question des territoires et s'ouvrait sur un titre alléchant : *L'évaluation à l'épreuve des territoires*. Le sujet – légitime – se justifiait par un constat clair : la difficulté pour l'évaluation (et plus généralement pour l'analyse des politiques publiques) à s'imposer comme un outil d'intelligence des territoires à un moment où, pourtant, le territoire apparaît précisément comme une dimension à la fois incontournable et insaisissable de la nouvelle action publique ². Le choix du thème n'était pas dénué non plus d'un certain parti pris : en fait, ne s'agissait-il pas d'un hommage rendu au dynamisme des évaluateurs territoriaux, à leur inventivité, à leur prolixité et de la dénégation implicite d'une évaluation nationale jugée souvent trop jacobine ³, arrogante, élitiste ⁴ et loin du « terrain » ? Au même moment d'ailleurs, Maurice Baslé ne décrivait-il

(1) *L'essentiel de ces développements emprunte à une communication faite par Véronique Chanut le 15 juin 2001 aux III^e Journées de la Société française de l'évaluation à Issy-les-Moulineaux et du discours d'Yves Cousquer en clôture de ces journées.*

(2) P. Duran, « L'administration en recherche de territoires », « Pouvoirs locaux », n° 22,3, 1994, p. 80-87 ; P. Duran et J.-C. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », « Revue française de science politique », vol. 46, n° 4, août 1996, p. 580-623.

(3) M. Crozier, « L'échec de l'évaluation en France tient au modèle jacobin », entretien avec M. Crozier, in « Pouvoirs locaux », n° 38, III, septembre 1998, p. 40.

(4) V. Spenlehauer, « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? » « Pouvoirs locaux », n° 38, III, 1998, p. 47.

pas le Conseil national de l'évaluation comme une «*machine évaluative*¹», émanation d'un dispositif «centralisé et sélectif», tout en soulignant la vitalité des collectivités territoriales en matière d'évaluation ?

L'interpellation ne pouvait manquer de toucher le Conseil national de l'évaluation, d'autant que, «à l'épreuve des territoires», son bilan paraît *a priori* bien modeste, en tout cas très loin des ambitions proclamées au départ. En installant le Conseil national de l'évaluation, le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation avait d'ailleurs souligné que celui-ci avait vocation à encourager des projets qui concernent *tous* les niveaux d'administration². Concrètement, l'ouverture aux collectivités locales devait se traduire par trois nouveautés :

- la présence d'élus siégeant au CNE, désignés par leurs associations représentatives et représentant les trois niveaux de collectivités³ ;
- la possibilité, pour les collectivités territoriales, de soumettre des projets d'évaluation au CNE⁴ et également de consulter ce dernier pour toute question méthodologique relative à la conduite d'une évaluation⁵. La vocation du Conseil national de l'évaluation s'exprimait ainsi dans son nom : le terme de «national» traduisait l'élargissement des compétences voulues par le législateur⁶ par rapport au dispositif précédent de 1990⁷.

Au terme de trois années d'expérience, force est de déplorer un manque d'assiduité des élus désignés aux séances du Conseil et de constater l'absence de projets émanant des collectivités territoriales. Les contributions précieuses de nos collègues élus, au cours de l'année écoulée, font d'autant plus regretter

(1) «*Le Monde*» du 10 juin 2001.

(2) Cf. discours d'installation du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, le 16 février 1999, in Conseil national de l'évaluation, «*L'évaluation au service de l'avenir*», Paris, La Documentation française, octobre 2000, p. 51-56.

(3) Article 3 du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

(4) Article 4 du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

(5) Article 6 du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

(6) Décret constitutif du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

(7) Décret du 22 janvier 1990 fixant les principes de l'évaluation interministérielle des politiques publiques.

l'état de fait antérieur. Il n'y a guère que la fonction de conseil qui ait vraiment fonctionné, essentiellement sur un mode informel et au cas par cas, d'autant que le Conseil national de l'évaluation ne dispose pas des moyens nécessaires pour développer cette fonction (qui ferait d'ailleurs double emploi avec celle de l'Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région). L'évaluation interministérielle conserve donc des allures encore très jacobines. Au vu de ce bilan, il serait même tentant de conclure au relatif échec du Conseil national de l'évaluation à associer les collectivités locales et à intégrer la dimension territoriale. Ce serait faire fi des efforts consentis pour mieux penser le territoire dans les évaluations nationales. Prendre en compte le fait territorial ne se limite pas aux seules évaluations de proximité ni aux seules commandes des élus locaux.

En fait, le problème qui se pose est de trouver les voies pour *installer la conscience territoriale dans les évaluations interministérielles*. Ainsi reformulée, la question invite à explorer plus à fond certains aspects méthodologiques et à tirer parti des tentatives faites par les différentes instances pour insérer un volet territorial dans leurs réflexions.

On constate alors que, nonobstant d'inévitables difficultés, une meilleure prise en compte du territoire dans les évaluations interministérielles s'avère nécessaire et décisive et que les rapprochements esquissés entre évaluations nationales et locales appellent des développements et des approfondissements.

3.1 Penser le territoire dans les évaluations nationales : un exercice difficile mais nécessaire

L'approche territoriale se révèle à la fois difficile à intégrer au dispositif national d'évaluation et indispensable à une bonne intelligibilité de l'action publique.

3.1.1 Une évaluation sans territoires ?

Pour le Conseil national de l'évaluation, le «terrain» n'a pas toujours les apparences de la familiarité. Cette méconnaissance est d'ailleurs réciproque car, bien souvent, les acteurs de terrain ignorent à peu près tout du dispositif interministériel. Cette coupure signale une difficulté plus générale pour un dispositif national à intégrer une approche territoriale.

- Chapitre 2 -

La difficulté tient à plusieurs raisons qui ne sont que partiellement des problèmes de méthode. Trois motifs peuvent être principalement invoqués :

- *des raisons d'ordre institutionnel,*
- *l'expression essentiellement centrale de la commande d'évaluation,*
- *les incertitudes techniques et méthodologiques.*

- ***L'agencement institutionnel qui prévaut actuellement ne facilite guère l'accès du Conseil national de l'évaluation aux évaluations territorialisées***

En effet, les évaluations des contrats de plan État-région font l'objet d'un dispositif spécifique institué par la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000. D'après cette circulaire, en effet, la procédure d'évaluation des contrats de plan est largement déconcentrée et l'appui méthodologique central est assuré par l'Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région, présidée par le Commissaire au Plan. Le président du Conseil national de l'évaluation participe à cette instance et son rapporteur général est associé aux travaux d'assistance méthodologique engagés sous l'égide du Commissariat. Mais le positionnement du CNE par rapport à l'instance nationale n'est pas, de ce fait, d'une très grande lisibilité pour les acteurs territoriaux, ce que le CNE a pu constater à deux reprises lors de ses déplacements en province, en Haute-Normandie et en Poitou-Charentes.

- ***La demande d'évaluation émane surtout des administrations centrales***

Faute de propositions des collectivités territoriales et du Conseil économique et social, les sujets proposés dans le cadre des CIRE¹ sont restés d'initiative centrale ; or les administrations centrales sont inégalement sensibles à la logique territoriale, selon leur degré de déconcentration et leur culture territoriale (souvent plus forte dans les administrations techniques qui possèdent une forte implantation territoriale).

L'expertise des directions chargées de l'évaluation dans les ministères repose souvent sur des compétences statistiques, ce qui ne prédispose pas toujours à prendre en compte la diversité des réalités territoriales. Sans doute du fait de la prédominance du modèle statistique, la croyance reste ancrée que l'évaluation nationale doit donner accès à une compréhension synthétique de l'ensemble de

(1) Pour les campagnes 1999 et 2000, l'appel à projets des administrations s'est effectué dans le cadre de la préparation des Comités interministériels de réforme de l'État. La mise au point du programme 2001 s'est effectuée indépendamment.

la politique. Cette volonté que l'on peut qualifier de «holistique» privilégie une approche globale et tend parfois à réfuter les approches monographiques comme risquant de ne pas être représentatives.

De surcroît, les dispositifs d'évaluation restent centralisés avec peu de représentants d'administrations déconcentrées ou décentralisées (quatorze personnes sur deux cent quarante-trois mobilisées pour la totalité des instances), ceux-ci éprouvant quelques difficultés à venir régulièrement à Paris.

La conséquence principale de cette situation est que les questions formulées dans les cahiers des charges intéressent surtout le niveau central, malgré les efforts qui ont pu être faits pour consulter les échelons locaux sur les projets de cahiers des charges (cas notamment de l'évaluation sur les fonds structurels). Quant aux monographies ou études de terrain réalisées, elles visent surtout à mettre en évidence la façon dont les objectifs nationaux se déclinent au niveau local. C'est finalement une vision trop «balistique»¹ de l'action publique qui prédomine, où le local est envisagé surtout comme «cible» et niveau d'exécution.

Cette disjonction entre le centre et la périphérie coïncide plus généralement avec une césure entre la connaissance et l'action. Aux administrations centrales, la conception et l'évaluation ; au terrain, la mise en œuvre. La *Charte de la déconcentration*² a entériné d'une certaine façon cette division du travail entre le centre et la périphérie en instituant l'évaluation parmi les nouvelles fonctions à développer pour les administrations centrales, alors que les services déconcentrés, auxquels davantage d'autonomie était octroyée, se devaient de rendre des comptes à l'administration centrale. Cette séparation des tâches ne facilite guère, en tout cas, l'acclimatation du dispositif interministériel à la logique territoriale ni la prise en compte des problèmes périphériques par l'évaluation.

- ***Les difficultés techniques et méthodologiques***

Au-delà de cette distance qui tend à s'instaurer entre centre et périphérie, des difficultés techniques et méthodologiques sont également à signaler ; celles-ci s'opposent à une bonne intégration du territoire dans l'approche nationale.

(1) J.-G. Padioleau, «L'État au concret», Paris, PUF, coll. «Sociologies», 1982, passim.

(2) Cf. article 2 du décret n° 92 604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

De façon générale, les instances d'évaluation sont relativement démunies quant à la connaissance des territoires sur lesquels elles interviennent. Aussi, leur premier travail consiste-t-il souvent précisément à se doter de systèmes de données territorialisées. Elles le font de façons diverses soit en s'appuyant sur le système administratif existant de collecte des données, quitte à en supporter les éventuelles défaillances¹, soit en créant *ex nihilo* leur propre appareil de données, ce qui suppose un surcroît de travail et de coût². S'ajoutent des problèmes juridiques et budgétaires pour l'accès aux données territorialisées de l'INSEE³. Ces difficultés, d'ailleurs, ne sont ni nouvelles ni spécifiques aux évaluations nationales. Les évaluations dans le domaine de la politique de la ville en ont particulièrement fait les frais⁴. Il n'en reste pas moins un obstacle dirimant qui peut compromettre l'issue de l'évaluation.

(1) *L'instance d'évaluation relative à la politique de lutte contre le sida s'est ainsi trouvée confrontée à des défaillances multiples du système d'information, notamment après l'interruption du recueil statistique des cas de sida, suite à une grève des inspecteurs de Santé publique en charge du recueil et de l'analyse des données dans les DDASS. De surcroît, à partir de 1996, l'introduction de nouvelles stratégies thérapeutiques a accéléré l'obsolescence du système de surveillance épidémiologique en place.*

(2) *Comme pour l'évaluation relative à la politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière qui constitue ses propres données à partir de la technique des filières pénales (cf. supra).*

(3) *Ce problème est souligné par Véronique Hespel : «À l'heure actuelle, les données des organismes de protection sociale, celles des divers établissements publics, celles de certains ministères (Finances ou Intérieur) ne sont pas aisément déclinables et connectables et leur coût d'accès est prohibitif pour les collectivités territoriales», in «L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques», «Politiques et management public», à paraître, début 2003.*

(4) *Renaud Epstein résume ainsi les nombreuses difficultés liées à l'obtention des données recherchées : «(...) étant pour la plupart produites par des administrations et organismes publics dans le cadre de leur activité ordinaire, elles sont parfois difficiles à obtenir. De surcroît, chaque service organisant son intervention suivant un découpage territorial qui lui est propre, ces données sont rarement disponibles à l'échelle recherchée. (...) Du fait de leur mode de constitution, elles renseignent parfois plus sur l'activité des services que sur la politique à évaluer», in Renaud Epstein, «L'évaluation de la politique de la ville. Synthèse critique des analyses disponibles», Paris, CNAF, coll. «Dossiers d'études», décembre 1999, p. 16.*

Au-delà, c'est la capacité même à mobiliser une expertise territoriale qui est en jeu et certains diagnostiquent des carences de l'appareil administratif dans ce domaine ¹.

En matière de méthode, une bonne compréhension des enjeux territoriaux soulève maintes autres difficultés que le Conseil national de l'évaluation a pu éprouver dans sa pratique, en particulier *la détermination de l'échelle d'analyse pertinente et l'articulation entre les différents niveaux géographiques*.

Un trait caractéristique des premières évaluations menées dans le cadre du dispositif interministériel est que le découpage administratif et politique y constitue rarement l'espace d'analyse pertinent. L'échelle pertinente est davantage liée au sujet évalué : bassins hydrographiques ², bassin d'emploi ³, etc. Au sein de ces espaces dont les découpages sont à géométrie variable, les acteurs sont liés par des interdépendances. Il y a imbrication des niveaux d'analyse, quand il ne s'agit pas d'une concurrence des niveaux de gestion. Il s'ensuit une réelle difficulté à identifier le (les) territoire(s) pertinent(s). Les scènes locales se présentent ainsi souvent turbulentes et mouvantes.

Par exemple, lorsque le Conseil national de l'évaluation, à la demande du ministère de l'Environnement, a abordé l'évaluation du service public des déchets ménagers, il s'est trouvé confronté à une politique qui, pour l'essentiel, reste communale mais dont les enjeux sont de plus en plus *supra*-communaux (du fait des évolutions vers l'intercommunalité mais aussi de la volonté d'ériger des plans départementaux de déchets). La prise en compte des problèmes liés aux externalités ne fait que compliquer l'approche.

Interdépendance, instabilité et turbulence des territoires sont donc autant d'éléments qui obscurcissent l'intelligence de l'action publique locale mais qu'il est indispensable de prendre en compte dans l'évaluation de l'impact et des effets des politiques nationales.

(1) P. Duran, «L'administration en recherche de territoires», «Pouvoirs locaux», n° 22, 3, 1994, p. 80-87.

(2) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*

(3) Yves Robineau (dir.), *op. cit.*

3.1.2 Une dimension incontournable

Au-delà des récits anecdotiques et plus ou moins ethnographiques des comportements d'acteurs, il est nécessaire de restaurer la dimension territoriale dans les évaluations interministérielles. La crédibilité de l'évaluation, son efficacité et son développement sont à ce prix.

- ***L'évaluation n'est pas un exercice décontextualisé et la prise en compte de la dimension territoriale est d'abord une exigence de réalisme***

L'évaluation ne peut pas ignorer, en effet, les transformations de l'action publique, de plus en plus partenariale et décentralisée. Dans un contexte que d'aucuns¹ décrivent comme marqué par une montée des interdépendances et une territorialisation croissante des politiques, l'évaluation peut même s'imposer comme un outil d'intelligence des territoires, voire une modalité de la gestion de l'autonomie locale et de sa maîtrise. Prendre acte du fait territorial, c'est donc un retour salutaire au réel, qui devrait permettre d'éviter certains des reproches faits naguère à la RCB².

- ***L'évaluation ne saurait être trop éloignée ni durablement déconnectée des niveaux de mise en œuvre des politiques publiques si l'on veut qu'elle ait un impact et qu'elle soit une réelle source d'apprentissage***³.

L'évaluation doit être liée à l'amélioration des activités concrètes des services pour devenir une connaissance praticable.

- ***La prise en compte de la dimension territoriale est aussi une question de survie et de développement pour l'évaluation***

La circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 attire d'ailleurs l'attention sur la nécessité d'assurer un développement *cohérent* des connaissances sur l'efficacité des politiques publiques et d'intégrer, à ce titre,

(1) P. Duran et J.-C. Thoenig, «L'État et la gestion publique territoriale», «Revue française de science politique», vol. 46, n° 4, août 1996, p. 580-623.

(2) R. Poinard, «La modernisation de la gestion administrative : un bilan», «Politiques et management public», volume 5, n° 2, juin 1987, p. 21-63.

(3) C'est la recommandation que fait M. Crozier in «État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement», Paris, Fayard, 1989, chapitre 9 : «Un autre système d'évaluation», p. 239-261.

dans une approche globale, le développement des évaluations territorialisées et nationales. Il faut donc éviter que ne se développe une césure entre l'évaluation du centre (marquée d'atermolements et de lourdeurs, engluée, voire paralysée par le jeu complexe des directions d'administration centrale) et l'évaluation périphérique (qui serait au contraire réactive, opérationnelle, dynamique). Cette séparation caricaturale serait préjudiciable au développement de l'évaluation.

Conscient de ces enjeux et en dépit des difficultés inhérentes à l'approche territorialisée, le Conseil national de l'évaluation s'est efforcé, dans les différents sujets qu'il a proposés comme dans sa propre action, de promouvoir cette logique territoriale.

3.2 La dimension territoriale dans les évaluations du Conseil national de l'évaluation : des rapprochements esquissés mais encore limités

Les deux approches (territoriale et nationale) sont moins disjointes qu'il n'y paraît. À regarder de près, on observe même une série de convergences tendant à rapprocher évaluations nationales et locales : les thèmes d'évaluation eux-mêmes ne sont pas si différents et les besoins d'évaluation, dans leur expression générale, sont assez proches, si l'on en juge par la similitude des thèmes proposés à l'Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région et ceux présentés en interministériel¹. Quant aux problèmes de méthode signalés par les acteurs territoriaux, ils font souvent écho à ceux rencontrés au niveau national : problèmes de mobilisation de l'échelon politique, de coordination des acteurs, de collecte de données, etc.

Les échanges se sont intensifiés entre les deux niveaux. Les évaluations interministérielles intègrent pour la plupart un volet territorial. Des rapprochements sont esquissés, même s'ils demeurent nécessairement limités du fait de la vocation singulièrement différente des évaluations interministérielles et des évaluations territorialisées.

(1) Benoît Lajudie, «Analyse d'ensemble des projets d'évaluation prévus pour la période 2000-2003 dans le cadre des contrats de plan», note présentée à l'Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région, Commissariat général du Plan, 5 avril 2002.

3.2.1 Des échanges intensifiés

Les échanges et les emprunts entre évaluations nationales et évaluations territoriales s'effectuent à double sens, opérant ainsi *une véritable «fertilisation croisée»*. Le dispositif interministériel a pu constituer naguère une source d'inspiration pour quelques régions engagées dans des démarches pionnières qui ont calqué l'organisation alors en vigueur sur le triptyque «comité de pilotage, instance technique, conseil scientifique».

- ***Les évaluateurs nationaux offrent aujourd'hui aux évaluations territoriales de tirer parti de la pratique acquise par l'usage de méthodes qui peuvent se révéler fructueuses ailleurs :***

- mise au point de cahiers des charges et de référentiels d'évaluation,
- pluralisme d'expertise,
- montage de projets.

Sur ces différents points, le Conseil national de l'évaluation comme le Commissariat général du Plan sont fréquemment consultés. Les cahiers des charges des évaluations sont disponibles et largement diffusés.

Même si leur simple transposition est souvent décevante et sans qu'ils aient la prétention de constituer des documents de référence, ils peuvent constituer de bons outils de travail au démarrage d'une évaluation locale. La méthodologie a un effet bénéfique indiscutable : nombre d'évaluateurs locaux font valoir à leurs interlocuteurs, sur la base de ces documents, les avantages de la rigueur et de la formalisation.

- ***Inversement, les évaluateurs nationaux sont susceptibles d'être inspirés par les évaluations territorialisées***

Ils éprouvent d'ailleurs de plus en plus le besoin d'apports provenant du terrain et l'on voit se manifester un intérêt croissant pour cette question des territoires. Certes, dans une première période, le développement de l'évaluation s'était effectué de façon pour ainsi dire «autocentrée», sans intégrer l'expérience des évaluations périphériques.

Cette stratégie de développement a probablement permis de gagner en profondeur, en rigueur et en cohérence mais elle a suscité aussi quelques dommages. D'un côté, elle a encouragé chez certains le dogmatisme ; à l'inverse, d'autres ont refusé de se laisser entraîner par le mouvement général et se sont sentis de plus en plus mal à l'aise dans une pratique qui leur paraissait

faire fausse route en affichant des prétentions scientifiques et en réfutant la vocation opératoire de l'évaluation au profit de sa dimension cognitive.

Cette période initiale, marquée parfois de quelques naïvetés et d'exclusives, semble aujourd'hui révolue ; mais il reste beaucoup à faire dans le cœur de la pratique évaluative des administrations centrales pour l'irriguer de méthodes et d'expériences provenant de la périphérie et pour rapprocher l'évaluation centrale de ses usagers¹. Les réunions décentralisées organisées par le Conseil national de l'évaluation ont montré le parti qu'il y avait à tirer d'évaluations locales afin d'en transférer éventuellement les méthodes. D'ailleurs, dans le cas de l'évaluation de la politique de l'eau² ou des aides en faveur des très petites entreprises, le recensement et l'analyse des évaluations locales ont constitué une aide précieuse pour la mise au point du questionnement évaluatif. De même, l'évaluation engagée dans le cadre du programme 2001 sur le transport combiné rail/route a pu bénéficier des apports de l'évaluation en cours sur le même sujet en région Aquitaine.

Les conditions semblent donc réunies pour que s'intensifient les échanges entre les deux niveaux.

3.2.2 Les voies d'un rapprochement

- ***La dimension territoriale est au cœur de la plupart des sujets retenus par le Conseil national de l'évaluation :***

- politique de développement rural,
- politique des emplois jeunes,
- politique de lutte contre le sida,
- politique des déchets,
- transports combinés,

(1) C'est le constat que fait le Haut Conseil de l'évaluation de l'École dans son rapport d'activité annuel : dans leur bilan des forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif français, les auteurs insistent sur les limites de l'appropriation des résultats des évaluations par les acteurs du système éducatif et expliquent que le bon usage de ces évaluations dépend moins de leur qualité intrinsèque que d'un contexte favorable à l'utilisation de ces évaluations, in Haut Conseil de l'évaluation de l'École, «Rapport annuel d'activité», Paris, octobre 2001, p. 13 et 14. Plus généralement, voir Ph. Warin, «Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques», Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques politiques», 1993, 317 pages.

(2) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*

- Chapitre 2 -

- aides aux très petites entreprises,
- contractualisation dans l'enseignement supérieur.

Elle constitue même parfois explicitement l'objet de l'évaluation (par exemple, sur le sujet concernant l'articulation entre la politique des fonds structurels et les politiques régionales). Les sept nouvelles évaluations inscrites au programme 2001 abordent ainsi les territoires dans leur diversité, avec une sélection de thèmes portant sur des politiques communales et très décentralisées, jusqu'à la dimension européenne.

De façon générale, le Conseil national de l'évaluation a souhaité que *les acteurs territoriaux soient davantage associés aux évaluations interministérielles*, qu'ils soient mieux représentés au sein des instances et qu'ils soient éventuellement consultés, en tant que de besoin, lors de l'élaboration des cahiers des charges.

Le Conseil national de l'évaluation lui-même, dans les deux rôles qui sont les siens, s'emploie donc à intégrer cette dimension territoriale. Dans son rôle d'élaboration d'un programme et de sélection des projets, la dimension territoriale ainsi que la façon dont elle est prise en compte et traitée constituent des critères essentiels. En outre, dans les différents avis qu'il a rendus au cours de l'année 2001, le Conseil national de l'évaluation a été particulièrement attentif à la bonne exploitation des travaux de terrain ainsi qu'à l'apport possible, pour les acteurs territoriaux, des évaluations réalisées.

Les dispositifs mis en place s'efforcent aussi de mieux intégrer les spécificités de l'action publique locale. En témoigne le *dispositif décentralisé* expérimenté pour l'évaluation de la politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière et recommandé pour celle sur les fonds structurels.

3.2.3 Les scènes locales de l'évaluation interministérielle

La réussite et la consistance des évaluations interministérielles se jouent aussi sur le terrain. L'examen des trois rapports ¹ d'évaluation achevés relevant de la procédure de novembre 1998 conduit à relever différents usages et traitements du territoire qui sont recensés dans le tableau suivant.

(1) *Op. cit., supra.*

	Politique de l'eau	Nouveaux services-emplois jeunes	Emplois non marchands
Unité d'analyse pertinente	Bassin hydrographique		Bassin d'emploi
Méthodes d'analyse	Recensement d'actions locales dans 6 départements (chap. 9) Analyse sociologique des systèmes d'acteurs (chap. 4) Cartographie	Déplacements de l'instance dans 5 départements 4 monographies rapports de l'IGAS	Enquête quantitative dans 10 zones d'emploi sélectionnées dans 9 régions
Articulation local/national	Oui (p. 293)	Non	Non
Conception du territoire	Niveau de mise en œuvre Gisement d'innovations	Niveau de mise en œuvre Gisement d'innovations	Niveau de mise en œuvre Lieu d'expérimentations
Prescriptions territorialisées	Harmonisation des systèmes d'information locaux Institutionnalisation du niveau départemental comme niveau de mise en cohérence	Mobilisation des services déconcentrés et du réseau qui leur est associé	Expérimentations de programmes locaux en faveur de l'insertion Mise en place de départements pilotes

Cinq constats se dégagent de cet inventaire :

1. *Les trois rapports abordent la dimension territoriale dans leur diagnostic mais lui assignent une importance variable.* Dans les deux évaluations consacrées à l'emploi, l'évocation du territoire vient étayer le constat et en illustrer quelques points mais l'approche territoriale ne constitue qu'un complément utile à des enquêtes d'opinion (emplois jeunes) ou à un raisonnement macro-économique (évaluation sur les emplois non marchands). La question du territoire est abordée plus directement par les évaluateurs de la politique de l'eau et constitue un point essentiel de leur analyse puisque, dès le départ, ils s'interrogent sur la pertinence du découpage territorial et le bon niveau de maître d'ouvrage ¹.

(1) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*, p. 30 et p. 292.

2. ***Pour appréhender le territoire, les instances ont recours à des méthodes très diverses qui, d'ailleurs, ne sont pas exclusives l'une de l'autre :*** déplacements sur le terrain, analyse des systèmes d'action concrets et des jeux d'acteurs, recours à la cartographie, enquêtes territorialisées, recensements d'innovations locales, etc. De façon générale, les méthodes employées s'efforcent d'obtenir un *mix* entre perspectives macro et micro. Elles s'efforcent de donner une vue d'ensemble des situations locales, de ce qu'elles ont en commun et de ce qui les différencie. Le souci de capitaliser les expériences locales est présent mais la composante territoriale est essentiellement abordée à travers des monographies, souvent dans une perspective sociologique qui est celle des jeux d'acteurs. L'analyse concerne donc surtout les systèmes d'action territoriaux. Le recours à la géographie comme la mobilisation de statistiques locales sont des potentialités sans doute encore sous-exploitées.

3. ***Le territoire est appréhendé dans sa diversité et à différentes échelles*** (espace européen, national, cadre administratif départemental ou régional, microterritoires, pays, etc.). En revanche, sur les trois évaluations considérées, une seule s'efforce de combiner les différents niveaux en suggérant une meilleure articulation des politiques nationales et des actions d'initiative locale ¹. Les trois rapports suggèrent également *l'importance des logiques infradépartementales*, qu'il s'agisse des bassins d'emploi ² (pour les mesures relevant des emplois non marchands) ou de microterritoires au sein des bassins hydrologiques ³. Enfin, ces différentes évaluations tendent à montrer qu'il n'y a pas un seul mais *plusieurs territoires pertinents, en fonction du problème considéré*. Le cas de l'eau est sans doute le plus frappant. Les auteurs montrent que, en matière de lutte contre la pollution, la zone d'alimentation de la ressource en eau paraît *a priori* l'espace pertinent. En revanche, dans une perspective plus pédagogique qui viserait à promouvoir les comportements diligents des acteurs de terrain, c'est le pays qui est peut-être plus pertinent en ce qu'il peut coïncider avec de véritables communautés locales de l'eau. Enfin, lorsqu'il s'agit d'intégrer la protection

(1) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*, p. 293.

(2) Yves Robineau (dir.), *op. cit.*

(3) Ainsi, les auteurs du rapport indiquent qu'ils ne remettent pas en cause la pertinence du découpage du territoire national en six bassins hydrauliques, tout en soulignant que beaucoup de choses se jouent à une échelle plus petite. In F. Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*

de la ressource en eau dans une vision d'ensemble cohérente, c'est le cadre départemental qui paraît le plus approprié ¹.

4. ***Dans ces trois évaluations, le territoire est envisagé à la fois comme gisement d'innovations et de bonnes pratiques et comme niveau de mise en œuvre des politiques nationales.*** L'attention accordée au local se justifie d'abord par le fait qu'il constitue un gisement de potentialités et d'innovations peu exploitées. L'évaluation permet alors d'identifier et de promouvoir certaines de ces bonnes pratiques ², voire d'institutionnaliser certaines trouvailles faites sur le terrain ³. Quant à l'analyse par les évaluateurs de la mise en œuvre des politiques, elle leur suggère trois types de développement :

- *sur la diversité des situations locales et des contextes* dans lesquels se déploient les politiques nationales : là où ces dernières sont parfois conçues de façon homogène et peu différenciée, les modalités d'application apparaissent extraordinairement diversifiées. Le titre du chapitre 9 du rapport sur les emplois non marchands, «La mise en œuvre des dispositifs dans des contextes territoriaux différenciés», pourrait être repris par les autres rapports ;
- *sur les difficultés survenues lors de la mise en œuvre*, en soulignant comment les intentions initiales du législateur peuvent être dévoyées ;
- *sur les problèmes organisationnels et la faiblesse des moyens* : les auteurs soulignent, notamment, la mauvaise coordination des acteurs, la carence des systèmes d'information et l'insuffisante déconcentration.

(1) Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*, p. 170.

(2) Le chapitre 9 du rapport sur l'eau est ainsi consacré au recensement d'actions locales. In Franck Villey-Desmeserets (dir.), *op. cit.*

(3) Lors de ses déplacements, l'instance d'évaluation du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports a ainsi détecté des exemples de bonnes pratiques dont la transposition pouvait être envisagée. Elle a constaté, notamment, que certaines associations avaient choisi de thésauriser l'argent des subventions. En faisant fructifier l'épargne dégagée, ces associations disposaient d'un moyen de prolongation de l'activité ou de l'emploi créé. Sur recommandation de l'instance, cette pratique a été validée, dès l'automne 2000, par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. In Anicet Le Pors (dir.), *op. cit.*

5. *Dans leurs recommandations, les instances ne traitent que marginalement du niveau territorial.* Les rapports mettent rarement en cause la répartition des niveaux de décision, même si le rapport sur l'eau suggère d'instaurer le cadre départemental comme niveau pertinent de gestion. Quelques propositions concernent explicitement les services de terrain, notamment pour recommander un approfondissement de la déconcentration, l'octroi de moyens supplémentaires, le lancement d'expérimentations ou l'harmonisation des systèmes d'informations territoriaux. Les auteurs des rapports restent malgré tout assez peu diserts sur les modalités de mise en œuvre de ces recommandations.

3.2.4 Identité des évaluations nationales

Malgré les rapprochements opérés avec succès avec les évaluations territorialisées, l'évaluation nationale est dotée d'une identité forte et irréductible, notamment en raison du rôle qui lui est assigné. Elle ne saurait se dissoudre dans le local. L'intérêt de la référence au territoire disparaît si elle n'apprend rien sur les mécanismes et les effets des politiques nationales.

L'évaluation au niveau national doit :

- prendre en compte les priorités gouvernementales,
- vérifier la pertinence globale de ces priorités au regard de l'évolution des enjeux qu'elle vise à traiter,
- apprécier l'efficacité de l'intervention de l'État et permettre l'éventuel recentrage ou formulation de cette politique.

Elle doit donc se situer à un niveau politique et il n'est pas évident qu'en la matière le salut vienne toujours du local, même si, à l'évidence, la connaissance des effets et des mécanismes d'une politique est incomplète lorsqu'elle ignore l'interaction entre les dispositifs nationaux et les dynamiques territoriales.

3.3 Quelques voies de progrès

3.3.1 Perspectives

Des rapprochements ont été esquissés. D'autres perspectives peuvent être envisagées.

➤ ***S'appuyer sur la demande locale en matière d'évaluation***

L'expérience a montré qu'aucune collectivité locale n'avait tendance spontanément à soumettre des projets au dispositif interministériel. Les régions notamment sont déjà sollicitées par des exercices d'origines variées et ne vont pas multiplier les démarches, d'autant qu'elles disposent de leur propre appareil d'évaluation. En revanche, il est loisible au Conseil national de l'évaluation de repérer des préoccupations communes à différentes régions et de faire émerger, à partir de là, des projets *interrégionaux* d'évaluation. Cette dimension interrégionale est sans doute d'ailleurs la plus pertinente pour certaines politiques, en matière d'infrastructures notamment.

➤ ***Tirer un meilleur parti de différentes évaluations territoriales***

Les enseignements des évaluations locales pourraient être exploités plus systématiquement pour en tenir compte dans les évaluations interministérielles. Ce travail de capitalisation est déjà largement engagé par le Commissariat général du Plan pour ce qui concerne les évaluations relevant des contrats de plan État-région.

➤ ***Recourir plus largement aux compétences des acteurs territoriaux***

Les initiatives prises depuis trois ans demandent à être développées : des dispositifs plus décentralisés (à l'instar de l'évaluation «sécurité routière»), une meilleure association des acteurs territoriaux à l'élaboration des projets, à la conception des cahiers des charges, aux instances d'évaluation et à l'exploitation des résultats. Lors d'une réunion décentralisée, il avait même été suggéré que le Conseil national de l'évaluation puisse tester ses avis auprès d'acteurs de terrain.

En définitive, les perspectives à développer pourraient se résumer par le principe des «3C» :

- des *compétences* à croiser,
- une meilleure *coordination* à assurer,
- des *complémentarités* à inventer.

La question territoriale pose un vrai défi pour un organisme comme le Conseil national de l'évaluation. Elle fait partie de ces débats théologiques qui ne sont pas sans rappeler l'opposition irréductible qui sépareit naguère, en économie, les tenants de la macro-économie de ceux de la micro-économie, avec la croyance qu'entre les deux il n'y avait pas de pont possible («*no bridge*»).

- Chapitre 2 -

L'économie a progressé vers l'intégration de la vision micro-économique et l'idée des fondements micro-économiques de la macro-économie est aujourd'hui largement admise¹. L'évaluation pourrait s'en inspirer : l'opposition entre évaluations locales et interministérielles n'est pas inéluctable et il n'y a pas de fatalité pour un dispositif central et national comme le Conseil national de l'évaluation à ignorer le territoire.

Il est probable que, à l'avenir, les interactions utiles entre évaluations locales et nationales se multiplieront ; si elles n'aboutissent pas à des percées radicales, elles contribueront à soutenir les évolutions engagées.

La prise en compte du territoire dans les évaluations nationales est en effet à la fois :

- *délicate* du fait des difficultés pratiques et méthodologiques soulevées ;
- *nécessaire* du fait de la transformation de la gestion et des pratiques publiques. Il s'est développé, en effet, au niveau territorial – et notamment régional – une dynamique d'évaluation que le Conseil national de l'évaluation ne peut pas ignorer. S'intéresser à l'action publique locale est pour lui une façon de se rapprocher moins d'éventuels commanditaires d'évaluation que des bénéficiaires mêmes des politiques qu'il prétend évaluer ;
- *décisive* car c'est le développement de l'évaluation qui est en jeu : en intégrant une approche plus territorialisée dans les évaluations nationales, il s'agit d'assurer le développement conjoint et cohérent des évaluations locales et nationales et d'éviter ainsi que ne se perpétue la césure entre centre et périphérie. Les territoires sont aussi souvent des territoires mentaux et il faut éviter que ces limites cognitives n'entravent le développement de l'évaluation.

C'est ainsi que l'évaluation sortira de la spéculation pour être pleinement efficace et utile à l'amélioration de l'action publique. Le détour par le terrain (souvent exigeant en temps, en rigueur et en énergie) est «productif» pour déboucher sur de substantielles améliorations de l'action publique, tant au niveau national que local et, de préférence, simultanément.

(1) Edmond Malinvaud, «Voies de la recherche macro-économique», Paris, Seuil, coll. «Points Économie», 1993, p. 26-30.

Chapitre 3

QUELQUES PERSPECTIVES POUR L'ÉVALUATION

L'évaluation est une pratique relativement récente mais vivante. Sa doctrine comme ses méthodes et ses usages ne sont pas figés définitivement. Elle puise d'ailleurs dans la diversité des expériences en cours de quoi se régénérer. Aussi, l'action du Conseil national de l'évaluation doit-elle en permanence s'efforcer de trouver un bon équilibre entre deux logiques :

- *l'exploitation* des expériences passées afin d'adapter et d'améliorer des procédures déjà bien connues et rodées, de tirer parti de connaissances et d'outils stabilisés, d'extraire du stock d'évaluations terminées de «bonnes pratiques» et d'en diffuser les acquis ;
- *l'exploration* de nouvelles pistes et de nouveaux usages, qui suppose l'engagement dans de nouvelles directions, la recherche de nouvelles méthodes et la découverte de procédés innovants.

Ces deux logiques d'exploitation et d'exploration, souvent considérées comme consubstantielles à la gestion des organisations¹, s'appliquent à l'activité du Conseil national de l'évaluation.

C'est dans un esprit d'exploitation que le Conseil, s'inscrivant dans la ligne édictée par son prédécesseur et se conformant aux usages établis, s'est efforcé de promouvoir la mise en œuvre du modèle pluraliste «à la française», d'autant que celui-ci était loin d'avoir été assimilé et que des marges de progrès étaient raisonnablement possibles.

(1) J.-G. March, «*Exploration and exploitation in organizational learning*», «*Organization Science*», 2, 1991, p. 20-31.

En revanche, il lui est apparu que le développement de l'évaluation ne pouvait s'accomplir par cette seule logique d'adaptation. L'ouverture sur de nouvelles perspectives, en particulier une meilleure articulation de l'évaluation au processus budgétaire, doit être recherchée.

Ce jeu dual, qui permet l'assimilation des méthodes mais ouvre conjointement sur des futurs possibles, caractérise le pilotage de l'évaluation interministérielle.

En pratique, ce double mouvement se traduit par :

- une meilleure attention portée aux suites et aux usages de l'évaluation,
- des ambitions élargies pour l'évaluation.

1. Les évaluations : fin et suites

En matière d'évaluation, c'est une boutade courante entre évaluateurs que de considérer que le travail commence véritablement... quand l'évaluation s'achève. Le défi de l'évaluation consiste en effet moins à mobiliser l'expertise pertinente pour produire des résultats d'évaluation qu'à «transformer l'essai», à rendre la connaissance constituée «praticable¹», bref, à accrocher l'évaluation à la décision publique. Dans son dialogue avec les présidents d'instance, le Conseil national de l'évaluation a ainsi beaucoup insisté sur ***l'importance d'un «service après-vente»*** pour accompagner la diffusion des rapports d'évaluation et faciliter leur appropriation.

Un certain scepticisme est souvent de mise quand on aborde la question des suites réservées aux évaluations². Effectivement, l'usage des évaluations est problématique. Des administrations³ ou des pays⁴ qui bénéficient d'une

(1) J.-C. Thoenig, «L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique», «Revue française d'administration publique», n° 92, octobre-décembre 1999, p. 683.

(2) M. Patton, «Utilization focused evaluation», Londres, Sage, 1996 (3^e éd.); Nicolas Tenzer, «L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique», «Revue française des affaires sociales», janvier-mars 2000, p. 35-45.

(3) Comme le ministère de l'Éducation nationale qui, dans un avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'École, a déploré le faible écho rencontré par les évaluations et les usages limités qui en étaient faits, in Haut Conseil de l'évaluation de l'École, «Rapport annuel d'activité», Paris, octobre 2001, p. 13 et 14.

(4) Par exemple, au Canada, si l'on se réfère aux analyses de F. Lacasse, in «Mythes, savoirs et décisions politiques», Paris, PUF, coll. «Sociologies», 1995, 277 pages.

tradition d'évaluation plus ancienne que celle du Conseil national d'évaluation en ont d'ailleurs éprouvé toute la difficulté et essuyé quelques revers. Certes, la production d'un rapport d'évaluation n'est pas une fin en soi et l'objectif recherché est bien que les évaluations soient utiles ; mais il est de fait que leur utilisation est souvent décevante, notamment en raison du jeu complexe des arbitrages interministériels.

Conformément à la procédure en vigueur depuis le décret du 18 novembre 1998, la gestion des suites réservées aux évaluations interministérielles revient au Commissariat général du Plan qui est chargé de faire des propositions au Premier ministre ¹. Le Conseil national de l'évaluation a cherché à l'appuyer dans son action à la fois :

- en signalant systématiquement dans ses avis les apports opérationnels des évaluations,
- en encourageant la promotion des évaluations.

1.1 Une évaluation en quête de décideurs

1.1.1 «Une évaluation en actes ²» ?

Trois évaluations seulement étant achevées, il est difficile de se prononcer sur l'utilisation qui en sera effectivement faite et qui dépend naturellement de la valeur des conclusions mais aussi des préoccupations gouvernementales. Les échos recueillis à ce jour sont variables et encore limités.

Tout au plus peut-on noter que ces trois évaluations, comme l'a constaté le Conseil national de l'évaluation dans ses avis, sont arrivées à un moment opportun et qu'elles ont permis de jeter un éclairage inédit sur des actions importantes de l'État.

(1) Article 8 du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

(2) L'expression est empruntée à J. Ardoino et G. Berger, «D'une évaluation en miettes à une évaluation en actes. Le cas des universités», Paris, matrice Andsha, 1993, 234 pages.

- Chapitre 3 -

Le rapport sur la politique de préservation de l'eau est ainsi paru dans un contexte porteur, marqué à la fois par :

- les débats relatifs à la nouvelle loi sur l'eau ;
- l'élaboration du dispositif d'application sur la directive cadre communautaire ;
- les réflexions en cours sur l'évolution de la politique agricole commune et sa déclinaison française ;
- les débats sur le volet technique des contrats territoriaux d'exploitation.

De même, les deux évaluations sur les politiques d'emploi ont débouché au moment où s'amorçait la réflexion sur la pérennisation des emplois jeunes et se mettait en place le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Ces évaluations ne sont donc pas déconnectées des préoccupations du moment. Pour autant, rien ne garantit qu'elles rencontrent l'audience souhaitable et connaissent effectivement des suites.

Encore faut-il souligner que *certaines évaluations ont effectivement d'ores et déjà contribué à certaines améliorations* soit en faisant progresser la réflexion, soit en détectant des innovations susceptibles d'être transposées ¹.

Cependant, il est établi que, en matière d'évaluation, *les effets sont souvent plus indirects, plus diffus* et assez difficiles à apprécier ², notamment quand il s'agit d'effets d'apprentissage. Il ne semble donc pas que les conclusions d'une évaluation soient toujours susceptibles d'être utilisées directement, particulièrement quand il s'agit d'opérer des arbitrages entre des buts très différents de l'action publique et donc, par là même, de concourir très efficacement à la préparation des options d'une décision. En revanche, l'évaluation peut tendre à poser les problèmes de choix publics à un horizon plus lointain, replaçant les effets des choix publics dans *une perspective de long terme*, comme le montre d'ailleurs le rapport sur la politique de l'eau, qui analyse précisément les échelles de temps très variables dans lesquelles s'inscrivent les effets des mesures prises pour préserver la qualité de l'eau ³.

(1) Cf. *supra*.

(2) Bernard Perret, «L'évaluation des politiques publiques», Paris, La Découverte, novembre 2001, p. 104-105.

(3) Chapitre V, p. 148.

Ces différences d'appréciation du facteur temps entre évaluateurs et responsables publics expliquent peut-être que la prise en compte par les ministères des résultats d'évaluation ne soit pas toujours aussi satisfaisante qu'on pourrait le souhaiter.

1.1.2 Des administrations en retrait

Une des innovations du dispositif de 1998 consistait précisément à instaurer *le principe d'une évaluation contradictoire*¹, les administrations disposant, à l'issue de la remise du rapport, de trois mois pour donner leur point de vue et indiquer les suites qu'elles envisagent de lui donner². Ces avis sont intégralement publiés avec le rapport d'évaluation.

En pratique, cette procédure contradictoire n'a pas constitué l'aiguillon espéré. Les réponses livrées par les administrations se sont révélées le plus souvent décevantes, ne réfutant certes pas les conclusions des rapports mais n'allant guère au-delà de considérations générales et s'engageant rarement sur des perspectives concrètes³. La nouvelle procédure n'a pas encore véritablement été l'occasion d'un dialogue constructif avec les administrations.

Force est donc de reconnaître que l'utilisation des évaluations est loin d'être systématique et que leurs résultats ne sont pas toujours assez pris en considération par les responsables publics.

(1) Cette procédure contradictoire est également d'usage à la Cour des comptes ainsi que pour les évaluations pratiquées par la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (MEC).

(2) Article 5 du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

(3) C'est ce que déplore Anicet Le Pors qui a présidé l'évaluation relative au programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports : «Les avis des ministères de l'Emploi et de la Solidarité d'une part, de la Jeunesse et des Sports d'autre part ont été délivrés dans des délais non conformes aux délais prévus par les textes et en méconnaissance de l'avis préalable du Conseil national de l'évaluation. Au surplus, leur intérêt est des plus réduit car chacun de ces ministères a saisi à l'occasion d'un exposé favorable à la mise en œuvre de sa politique en ce domaine – assorti d'une appréciation flatteuse pour le rapport et ses auteurs – mais il n'apporte rien en ce qui concerne l'évaluation proprement dite. En l'état, ils apparaissent inutiles (...)», in Anicet Le Pors, communication au colloque organisé par la revue «Politiques et management public», 5 décembre 2001, p. 8.

Cette situation tient sans doute en partie au fait que *les recommandations émises dans les rapports n'ont pas immédiatement un caractère opérationnel*. Le travail est encore long pour transformer les résultats d'évaluation et leur donner une réelle portée opérationnelle, d'autant que la prudence méthodologique que s'imposent les instances dans la détermination de l'efficacité des politiques évaluées justifie une certaine retenue dans la formulation des recommandations qui accompagnent les rapports d'évaluation. Les instances s'efforcent ainsi de ne formuler que des recommandations en relation étroite avec les connaissances produites par l'évaluation et hésitent à proposer une nouvelle politique.

1.2 L'évaluation reconsidérée : entre valorisation et capitalisation

Par ailleurs, les rapports d'évaluation, souvent très longs, souffrent souvent d'une présentation un peu ardue qui ne les rend guère accessibles qu'aux seuls spécialistes. La communication reste une préoccupation secondaire pour les instances qui y voient parfois une atteinte à leur indépendance et le risque de s'exposer à d'éventuelles pressions¹. De façon générale, le Conseil national de l'évaluation considère que les conclusions gagneraient à être présentées de façon plus concise et plus percutante, dans une formulation plus accessible. Yves Cousquer a recommandé, à cet égard, l'intérêt d'une «*formulation citoyenne*», qui permette d'exprimer les conclusions de l'évaluation du point de vue des préoccupations du citoyen, destinataire de l'action publique. Précisons toutefois qu'il s'agit moins de sacrifier la nécessaire rigueur de l'argumentation que de ménager plusieurs niveaux de lecture adaptés à la diversité des destinataires potentiels des rapports d'évaluation.

Au-delà de l'utilisation opérationnelle qui peut être faite des résultats d'évaluation, la question des «suites» demande ainsi à être considérée sous d'autres angles :

- celui de la promotion et de la diffusion des résultats d'évaluation,
- celui de la capitalisation des évaluations.

(1) *En cours d'évaluation, les instances sont rarement amenées à communiquer des résultats intermédiaires. À cet égard, la publication, par l'instance d'évaluation relative à la formation continue des agents de l'État, d'un «4 pages» explicitant sa démarche constitue une exception.*

1.2.1 Une meilleure promotion des résultats d'évaluation

- *Un effort important de promotion et de diffusion des résultats d'évaluation a été entrepris par le Commissariat général du Plan, souvent à l'instigation de chaque président*

Concrètement, les initiatives ont pris différentes formes :

- *une meilleure valorisation des études intermédiaires*, afin d'éviter les pertes en ligne dans les travaux conduits par les instances ; l'obligation de publicité imposée au rapport d'évaluation final a été étendue à la consultation des travaux intermédiaires réalisés dans le cadre des évaluations. Il a ainsi été décidé par le Commissariat général du Plan, en liaison avec les présidents d'instance, une diffusion systématique des études jugées les plus intéressantes sous forme de tiré à part ou *via* Internet ;
- *l'organisation de diverses réunions thématiques*, qui contribuent également à diffuser les résultats des évaluations, en particulier les réunions *Info Plan*, dans le cadre de séminaires périodiques organisés par le Commissariat général du Plan à l'adresse des responsables régionaux de l'État et des conseils régionaux, mais aussi des réunions spécifiques aux responsables des administrations pour exposer les conclusions des évaluations. Il faut y ajouter les deux autres vecteurs que sont les conférences de presse tenues traditionnellement par le président de l'instance, en présence du Commissaire au Plan et du président du Conseil national de l'évaluation, ainsi que le résumé des conclusions sous forme d'un *4 pages* publié par le Commissariat général du Plan ;
- *la création d'un site Internet dédié à l'évaluation*¹, qui a été décidée par le Commissariat général du Plan pour tirer parti des potentialités ouvertes par les nouvelles technologies.

Au-delà de ces initiatives, certes bénéfiques mais ponctuelles, il serait sans doute utile d'accompagner d'un *véritable plan de communication* chacune des évaluations entreprises afin que celles-ci s'insèrent plus efficacement dans leur contexte administratif et politique. Il s'agirait ainsi de dépasser le cadre parfois un peu solennel des installations d'instance ou des conférences de presse pour favoriser l'appropriation et l'emploi usuel des évaluations, non plus par

(1) www.evaluation.gouv.fr

quelques spécialistes mais par la hiérarchie ordinaire des administrations et par les responsables publics, dans leur diversité.

1.2.2 L'évaluation, de l'apprentissage à la capitalisation

Même si *les effets d'apprentissage* sont difficiles à mesurer, les vertus du modèle pluraliste en la matière sont incontestables. Les présidents d'instance auditionnés par le Conseil national de l'évaluation ont d'ailleurs tous souligné cet aspect important, montrant comment les points de vue des membres de l'instance avaient progressé au fil de la démarche, contribuant ainsi à l'émergence d'une véritable pensée collective.

Dans leur rôle de président, ils ont été particulièrement sensibles à cette *dimension heuristique* de la démarche d'évaluation, allant, pour certains, jusqu'à catalyser le processus dans le cadre d'un séminaire d'une journée organisé pour les membres de leur instance. Au-delà de la convivialité appréciée de ce genre de rencontres, ce moment est souvent considéré comme un tournant décisif où les débats de l'instance dépassent la juxtaposition de points de vue pour s'ériger en réflexion collective.

Cette dynamique vertueuse d'apprentissage devrait se prolonger en dehors de l'instance pour essaimer au sein des administrations. Elle est malheureusement souvent entravée par l'inertie de la machine administrative et par le *turn-over* des agents, hélas plus propice à l'amnésie qu'à l'apprentissage¹. Pour pallier cette absence de mémoire, il est d'ailleurs significatif que la plupart des évaluations débutent leurs travaux par une phase de bilan et de synthèse des précédentes évaluations sur le sujet et qu'elles se concluent souvent sur des recommandations ayant trait au suivi de ces évaluations. De façon générale, la capitalisation des évaluations (de leurs résultats, de leurs suites et de leurs méthodes) s'avère par trop insuffisante et mériterait d'être mieux pensée.

C'est dans cet esprit d'ailleurs que le Commissariat général du Plan, après avoir consulté les responsables régionaux de l'évaluation, a pris l'initiative en 2002 de constituer trois groupes de travail thématiques, associant les acteurs centraux et locaux intéressés, pour dresser le bilan des évaluations régionales et interministérielles réalisées et élaborer des guides méthodologiques d'évaluation dans trois domaines : les aides aux entreprises, les politiques environnementales et la politique de la ville.

(1) P. Gibert et J.-C. Thoenig, «La gestion publique entre l'apprentissage et l'amnésie», «Politiques et management public», n° 1, vol. 11, mars 1993, p. 3-21.

L'évaluation organise cependant trop rarement les conditions de sa pérennité. Le dispositif interministériel en la matière n'a pas fait montre d'exemplarité : on ne dispose guère d'une vue d'ensemble rigoureuse permettant d'apprécier, avec le recul nécessaire, les effets qu'ont pu avoir les évaluations lancées dans le cadre des dispositifs interministériels successifs, en dépit des nombreux rapports consacrés au sujet depuis une dizaine d'années¹, dont les auteurs semblent d'ailleurs s'être davantage attachés à la stratégie de développement de l'évaluation² qu'aux suites concrètes qui étaient données à ces évaluations.

Les initiatives sont venues de quelques régions³ ou de certaines administrations, légitimement soucieuses de la bonne appropriation des évaluations et de l'usage qui en était fait. On a vu ainsi se développer des *expériences intéressantes de «méta-évaluations»*⁴ et se mettre en place des instances spécifiquement dédiées à la capitalisation de l'évaluation, comme le Haut Conseil de l'évaluation de l'École⁵ au ministère de l'Éducation nationale, chargé en quelque sorte d'«évaluer les évaluations».

À la lumière de ces expériences, il paraît essentiel de tirer parti de dix années d'expériences d'évaluation et d'organiser une bonne *capitalisation des évaluations interministérielles*, d'autant que le nombre des évaluations de la première génération (issues du dispositif de 1990), cumulé à celui des

(1) Pour apprécier avec distance la politique d'évaluation interministérielle, on ne dispose guère que de quelques études lancées conjointement par le Commissariat général du Plan et le Conseil scientifique de l'évaluation, en 1993, en particulier des conclusions du rapport de P. Lascoumes et Michel Setbon qui porte sur le fonctionnement de six instances se réclamant du modèle pluraliste, dont quatre concernent des évaluations du dispositif CIME/CSE :

- l'insertion des adolescents en difficulté,
- la politique de réhabilitation du logement social,
- la politique informatique de l'État,
- les zones humides,

in P. Lascoumes et Michel Setbon, *op. cit.*

(2) Nicolas Tenzer (dir.), «L'évaluation, une nécessité stratégique pour un État moderne», rapport au Commissaire au Plan, janvier 1995.

(3) Benoît Lajudie et Jacques Toulemonde, «Méta-évaluation. Bilan des évaluations réalisées en Limousin au cours de la période 1994-1998», communication aux 4^e Journées de la Société française de l'évaluation, juin 2002, Lille.

(4) Xavier Greffe, «Gestion publique», Paris, Dalloz, janvier 1999, p. 404.

(5) Le Haut Conseil de l'évaluation de l'École a été créé il y a deux ans (décret n° 2000-1060 du 27 octobre 2000) avec l'objectif de produire chaque année un état de l'évaluation du système éducatif.

démarches entreprises sous l'égide du Conseil national de l'évaluation, porte à près d'une trentaine l'ensemble des évaluations engagées. Dans ce contexte de développement de l'évaluation, la gestion de ce stock constitue un enjeu essentiel.

2. Réinventer l'évaluation : de nouvelles frontières pour l'évaluation ?

Le nombre et la nature des freins qui viennent faire obstacle à la diffusion et à l'appropriation de l'évaluation montrent qu'il subsiste des problèmes de fond qui ne peuvent être résolus sans quelques changements de perspective.

Les éventuelles inflexions ou réorientations doivent être guidées par le fait qu'il y a aujourd'hui, tant en matière législative que budgétaire, une véritable carence d'évaluations¹.

Au surplus, l'évaluation, pour avoir longtemps hésité entre la voie démocratique² et des ambitions plus managériales³, n'a jamais véritablement trouvé sa place dans la modernisation administrative⁴. Si l'on suit Bernard Perret, «(...) globalement, les apports de l'évaluation à la modernisation administrative ne peuvent être évoqués qu'à titre de potentialité, même si, localement, des expériences positives ont pu avoir lieu⁵». Le développement de l'évaluation interministérielle pourrait donc s'effectuer dans ces directions.

(1) Le Conseil national de l'évaluation partage le point de vue exposé par la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (MEC), in Didier Migaud, «Mission d'évaluation et de contrôle. Premier bilan», Paris, «Rapport d'information», Assemblée nationale, p. 34.

(2) Malgré les recommandations émises par Patrick Viveret dans son rapport exploratoire qui a inspiré l'institutionnalisation de l'évaluation en France, en 1990, in Patrick Viveret, «L'évaluation des politiques et des actions publiques», Paris, La Documentation française, 1989, 193 pages.

(3) Nicolas Tenzer, «L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique», «Revue française des affaires sociales», janvier-mars 2000, p. 35-45.

(4) J. Leca, «L'évaluation dans la modernisation de l'État», in «Politiques et management public», vol. 11, n° 2, juin 1993.

(5) Bernard Perret, «L'évaluation des politiques publiques», Paris, La Découverte, novembre 2001, p. 82.

Évaluation législative, modernisation de l'administration, mise en œuvre de la procédure budgétaire, ces trois chantiers ouvrent quelques pistes prometteuses pour mettre l'évaluation «au service de l'avenir», conformément à l'ambition affichée par le Conseil national de l'évaluation dans son premier rapport ¹.

2.1 L'évaluation législative

«L'évaluation législative, prospective comme rétrospective, occupe une place centrale dans la "légistique". Dans la mesure où cette dernière prescrit une démarche méthodique visant à rationaliser la production législative et, donc, à améliorer l'efficacité des normes, elle ne peut faire l'économie de l'évaluation, seule à même de cerner les effets potentiels et réels d'une législation ²».

Ce constat établi par J.-M. Delley pour la Suisse a une portée plus générale et il est aisément transposable à la situation française.

Dans la réalité, la pratique courante des administrations est loin d'avoir intégré l'ensemble *des exigences «légistiques»*. Certes, de plus en plus de lois prévoient explicitement une obligation d'évaluation (loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle, loi Evin sur la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, pour citer quelques exemples d'évaluations conduites dans le cadre du dispositif interministériel). Néanmoins, cette obligation est loin d'être généralisée. Quant à la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et décret, elle n'a manifestement pas constitué le levier escompté ³.

Une piste intéressante consisterait donc dans *la systématisation de la procédure d'évaluation, en amont et en aval, de l'adoption des réformes législatives*, en s'inspirant des acquis de la démarche interministérielle (pluralité des expertises,

(1) Conseil national de l'évaluation, «L'évaluation au service de l'avenir», Paris, La Documentation française, octobre 2000, 216 pages.

(2) J.-D. Delley, «L'évaluation législative entre rigueur scientifique et utilité pratique. L'expérience de la commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève», in «Aux confins du droit. Essais en l'honneur du professeur Charles-Albert Morand», Genève, Helbing et Lichtenhahn, faculté de droit, 2001, p. 51.

(3) Didier Migaud, *op. cit.*, p. 10.

transversalité de la démarche et dispositif participatif)¹. L'incorporation d'une clause d'évaluation pour les lois les plus importantes paraît souhaitable.

Dans le même esprit, il serait utile de recourir plus fréquemment à l'approche évaluative *en amont et en aval de l'adoption des directives communautaires*, ne serait-ce que pour en faciliter l'application².

Une meilleure articulation entre le calendrier parlementaire et celui de l'évaluation ainsi que l'anticipation de l'application des directives communautaires constituent donc deux pistes de progrès pour l'évaluation.

2.1.1 L'évaluation, outil de modernisation administrative ?

Même si la dimension cognitive de l'évaluation a longtemps prévalu sur sa dimension managériale, l'ambition de faire de l'évaluation un outil de modernisation de la gestion publique n'est pas nouvelle. Elle est même congénitale puisque l'évaluation en France s'est imposée institutionnellement dans le contexte de la fin des années quatre-vingt du «renouveau du service public», avec l'ambition de favoriser la responsabilisation des agents publics et de faire de l'évaluation un levier de la réforme administrative³.

- ***Les évaluations peuvent contribuer à leur manière à la modernisation administrative mais moyennant certaines inflexions et à certaines conditions***
- Pour avoir la portée espérée, il est probable que les évaluations devront porter sur *des aspects plus limités et plus techniques* mais qui pourront faire levier pour donner une impulsion à la réforme administrative ;
- l'évaluation pourrait également être davantage liée à *l'innovation administrative* afin d'en apprécier la portée et les conditions de transférabilité ;

(1) C'est une voie suggérée par Véronique Hespel pour consolider l'implantation de la pratique évaluative, in «L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques», «Politiques et management public», à paraître, début 2003.

(2) Véronique Hespel, *ibid.*

(3) François de Closets (dir.), «Le pari de la responsabilité», Rapport de la commission «Efficacité de l'État» du X^e Plan, Commissariat général du Plan, Paris, Payot, 1989, p. 186-197.

- dans le même esprit, l'évaluation gagnerait à être mieux connectée à l'*expérimentation* avec qui elle a partie liée et dont elle constitue le complément naturel¹. Or aujourd'hui, l'évaluation interministérielle ne s'inscrit que très indirectement² et trop rarement dans un processus d'expérimentation³.

Le recours à l'évaluation dans cette perspective de modernisation administrative suppose, sans doute, une meilleure acclimatation de l'administration – de ses élites comme de l'ensemble de ses agents – à l'évaluation. En même temps, l'appropriation de la dimension évaluative par l'administration est d'autant plus indispensable dans un contexte de réforme administrative qui verra les agents publics davantage sensibilisés aux résultats.

À terme, l'idéal voudrait que l'évaluation fasse partie intégrante de l'action administrative, sous la forme allégée et moins procédurière du *monitoring*⁴. Dans cette approche – relativement récente⁵ – l'évaluation n'intervient plus à un moment particulier *ex post* mais elle est conçue pour s'intégrer dans le processus même d'action publique où elle apporte, au moment voulu, les inflexions et les corrections requises. Elle participe directement de la mise en œuvre et du développement d'une politique ou d'un programme⁶.

(1) «La démarche d'expérimentation», in S. Vallemont (dir.), «Recommandations pour la conduite des démarches de réorganisation et de déconcentration des administrations», rapport du Comité de réorganisation et de déconcentration des administrations au Premier ministre, juin 1993, p. 18-22.

(2) Même si certains programmes évalués ont incontestablement un caractère expérimental, comme le programme «Nouveaux services-emplois jeunes».

(3) Nicolas Tenzer, «L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique», «Revue française des affaires sociales», janvier-mars 2000, p. 35.

(4) «Par "monitoring", on entend la récolte systématique des données nécessaires à la mise en œuvre d'une législation ou d'un programme, de manière à disposer d'indicateurs simples reflétant, même de manière approximative, l'effectivité et l'efficacité de cette mise en œuvre : qualité, quantité et coût des prestations fournies, degré de satisfaction des bénéficiaires notamment», in J.-D. Delley, «L'évaluation législative entre rigueur scientifique et utilité pratique. L'expérience de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève», in «Aux confins du droit. Essais en l'honneur du professeur Charles-Albert Morand», Genève, Helbing et Lichtenhahn, faculté de droit, 2001, p. 62.

(5) R. Waterman et D. Wood, «Policy monitoring and policy analysis», «Journal of Policy Analysis and Management», 12, 1993, p. 685-699.

(6) Xavier Greffe, «Gestion publique», Paris, Dalloz, janvier 1999, p. 423-425.

Certes, l'évaluation ne saurait en tant que telle se dissoudre dans le *monitoring*. L'évaluation interministérielle, pour sa part, vise d'abord à rendre des comptes au gouvernement et à l'opinion. Elle doit donc assumer sans complexes sa dimension institutionnelle¹. L'évaluation ne pourra d'ailleurs prétendre jouer un rôle budgétaire sans cette dimension.

2.2 La modernisation de la gestion budgétaire : évaluation et réforme de l'ordonnance organique²

La modernisation de la gestion publique constitue une troisième piste de progrès.

2.2.1 Un contexte de réforme

En France, contrairement à d'autres pays, *l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques interministérielles s'est effectuée en marge du processus budgétaire et l'originalité du dispositif actuel tient, en partie, à son rattachement au Premier ministre*. Avec la réforme de l'ordonnance organique, la question se pose d'une réconciliation éventuelle de l'évaluation avec les perspectives budgétaires. L'adoption de la nouvelle loi budgétaire exige, en effet, une attention accrue dans la formulation des politiques poursuivies, dans la détermination des réalisations qui en sont attendues et dans les méthodes d'évaluation de leur coût. Les budgets de programme sont appelés à avoir une incidence profonde sur la discussion budgétaire qui, désormais, portera sur les résultats de l'action administrative et plus seulement sur les moyens.

Dans la pratique, les trois évaluations conduites à leur terme dans le cadre de la procédure interministérielle se sont focalisées sur les problèmes de mise en œuvre des politiques plus que sur une approche financière et budgétaire des problèmes. Il est frappant de constater que le faible recours aux techniques de

(1) Celle-ci repose sur l'identification claire d'une « scène évaluative » et d'un « moment évaluatif ». L'idée de « scène évaluative » signifie que les rôles du commanditaire politique, des responsables opérationnels de la politique, de l'instance d'évaluation et des évaluateurs doivent être clairement fixés. Celle de « moment évaluatif » signifie que l'évaluation doit s'inscrire peu à peu comme une phase incontournable dans la vie d'une politique, au même titre que les procédures légales de prise de décision et de contrôle.

(2) Le développement qui suit sur l'articulation entre la démarche interministérielle d'évaluation des politiques publiques et la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance organique rend compte des réflexions et des débats qui ont eu lieu au sein du Conseil lors de séances consacrées à ce sujet.

calcul économique (calcul de rentabilité, analyses coûts-avantages, analyses multicritères et comparaisons alternatives) limite aujourd'hui l'utilisation des évaluations réalisées en interministériel dans une perspective budgétaire. Au surplus, il faut noter l'absence de justification économique de la part des instances dans les propositions qu'elles sont amenées à émettre.

L'actualité de la réforme budgétaire fait surgir, aujourd'hui, des interrogations quant au rapprochement éventuel de la logique budgétaire et de la politique d'évaluation. Ces interrogations sont relayées par plusieurs responsables d'évaluation de différents ministères qui craignent de voir les spécificités de l'évaluation diluées dans cette ambitieuse réforme budgétaire. Le Conseil national de l'évaluation s'est ainsi trouvé interpellé dans son rôle de garant des méthodes d'évaluation afin de lever d'éventuelles confusions qui pourraient s'opérer entre le contrôle de gestion et l'évaluation.

Plus généralement, la question se pose de la pertinence et de la nature des liens à établir entre logique budgétaire et évaluation : *en quoi la réforme budgétaire peut-elle être un levier pour développer une politique d'évaluation plus ambitieuse ?*

2.2.2 Un rapprochement problématique

Le rapprochement entre l'évaluation et la logique budgétaire soulève, au moins, *cinq types de problèmes* :

- la prise en compte de la dimension interministérielle ;
- l'articulation entre les évaluations et les indicateurs de résultat ;
- la compatibilité entre la dimension territoriale des politiques et l'approche gestionnaire ;
- les spécificités de l'exercice évaluatif au regard, notamment, du contrôle de gestion ;
- les temporalités difficilement compatibles de la décision budgétaire et de l'évaluation.

- ***La prise en compte de la dimension interministérielle***

La question se pose d'abord de la prise en compte de la dimension interministérielle de l'action publique. Dans la réforme, il est prévu que ce soit le Parlement qui définisse les missions interministérielles.

Les évaluations interministérielles concernant, par nature, différents départements ministériels, l'articulation avec une logique budgétaire privilégiant une approche sectorielle peut se révéler délicate.

• *L'articulation possible entre les évaluations et des indicateurs de résultat*

En principe, une meilleure articulation entre les résultats d'évaluation et l'élaboration d'indicateurs est souhaitable, même si la mise au point de ces derniers ne saurait tenir lieu d'évaluation. Dans la pratique, les difficultés sont nombreuses, ne serait-ce que parce que la réflexion méthodologique sur le sujet est encore peu avancée et que les expériences concrètes réalisées dans ce domaine sont rares. Les administrations suivent le plus souvent leurs dépenses selon une logique de moyens, parfois selon une logique de résultats, mais rarement de façon croisée.

Le problème des indicateurs est donc à la fois important et délicat. Il est important car le choix et la définition des indicateurs sont déterminants pour l'orientation d'ensemble des actions menées dans chaque secteur. Ce problème est en outre difficile à résoudre car on peut regrouper, sous le nom d'indicateurs, des renseignements très divers et il n'est pas évident qu'il faille utiliser les mêmes indicateurs pour éclairer les choix gouvernementaux et pour contrôler la gestion, ni, d'ailleurs, qu'il faille connecter les indicateurs à la discussion budgétaire. À vouloir rapprocher systématiquement la mécanique budgétaire de celle de l'évaluation, le risque est grand de retomber dans les errements de la *rationalisation des choix budgétaires* (RCB) ou que la confection d'indicateurs n'aboutisse finalement qu'à instrumenter le débat budgétaire. Au surplus, il faut également se garder d'une conception de l'action publique par trop étatique et mécaniste que sous-tend implicitement la logique «missions-objectifs-programmes-indicateurs». Enfin, il semble salutaire de se prémunir contre une fascination pour les indicateurs¹ qui assimilerait la culture du résultat au culte de la mesure².

(1) J. Dejean, V. Bourassin et K. Mortreux, «Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs», «Politiques et management public», vol. 16, n° 2, juin 1998, p. 161-174.

(2) Nicolas Tenzer, «L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique», «Revue française des affaires sociales», janvier-mars 2000, p. 44.

En conséquence, il semble raisonnable d'approfondir les réflexions sur les «indicateurs» par une analyse, évaluation par évaluation, des problèmes que posent concrètement leur élaboration et leur suivi.

- ***L'articulation entre la dimension territoriale des politiques et la logique gestionnaire***

Les administrations perçoivent actuellement une contradiction entre les analyses sur la «territorialisation» des politiques publiques (que relaient en partie les discours sur l'interministérialité et le rôle transversal du préfet) et la logique de la réforme budgétaire qui privilégie une approche plus «verticale» et «descendante».

Souhaitant éviter la dérive technocratique que l'on avait reprochée à la RCB à la fin des années soixante-dix, le Commissariat général du Plan et le Conseil national de l'évaluation ont justement privilégié, dans leurs travaux, une approche territoriale.

L'accent a ainsi été mis sur des problèmes très concrets :

- de mise en œuvre,
- de coordination des services de l'État,
- d'utilisation de bases de données.

La question se pose donc de la compatibilité entre cette approche territoriale et transversale des problèmes d'action publique et la dynamique très «verticale» de la réforme budgétaire centrée sur la définition de missions-objectifs-programmes-indicateurs.

- ***La nature et la spécificité de l'exercice d'évaluation***

Plus fondamentalement, la discussion sur l'articulation entre évaluation et processus budgétaire renvoie à la spécificité de l'exercice d'évaluation au regard d'autres démarches, en particulier le contrôle de gestion.

L'un des intérêts de l'évaluation interministérielle, par le biais de la mécanique des instances, est d'offrir des lieux d'analyse, d'expertise et de discussion relativement soustraits aux jeux institutionnels et neutres vis-à-vis des enjeux du moment. Les membres des instances y disposent d'une véritable liberté d'expression et de jugement. En assignant à l'évaluation de nouvelles finalités budgétaires, le risque n'est pas négligeable de compromettre l'usage vertueux de ces instances et l'alchimie subtile qu'elles secrètent.

- ***L'obligation de concilier les temporalités de la décision budgétaire et de l'évaluation***

La décision budgétaire s'était inscrite jusqu'ici dans un cadre annuel. L'évaluation a besoin de temps. L'évaluation ne pourra contribuer à «rationaliser» la décision budgétaire qu'à la condition expresse que celle-ci s'inscrive progressivement dans un cadre pluriannuel, comme prévu par la nouvelle loi organique.

Compte tenu de ces nombreuses difficultés, le rapprochement entre évaluation et processus budgétaire ne peut être que progressif mais il peut, cependant, constituer un stimulant utile pour, sinon régénérer l'évaluation interministérielle, du moins en élargir la portée.

2.2.3 Des pistes de travail prometteuses

Malgré ces difficultés, la réforme budgétaire ouvre, en effet, des perspectives à l'évaluation dont elle pourrait contribuer à réviser à la fois l'objet, le rythme et la nature.

- ***Des évolutions dans l'objet des évaluations***

L'objet même de l'évaluation est appelé à se diversifier. Les évaluations menées ont concerné des politiques publiques interministérielles. Elles devraient être complétées par l'évaluation de programmes spécifiques issus de la nouvelle nomenclature.

- ***Des évolutions dans le rythme de l'évaluation***

En instituant un rythme programmé d'évaluation et en intégrant les échéances de révision régulières des programmes, la réforme budgétaire permettrait également une intensification du rythme des évaluations et faciliterait la définition d'une politique d'évaluation dans une optique pluriannuelle.

Toutefois, il semble peu réaliste, compte tenu des moyens actuels, d'envisager l'évaluation périodique de l'ensemble des programmes en cours. Cela supposerait une montée en charge et un changement d'échelle considérable. Le rythme de production du dispositif interministériel n'est pas en mesure de garantir une réponse suffisante aux besoins de contrôle de l'impact et des résultats des différents programmes. Les évaluations ne couvriront l'ensemble des activités administratives que de façon progressive et pas avant 2006 (échéance fixée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001).

- ***Des évolutions dans la nature des évaluations***

Les modalités mêmes de l'évaluation sont appelées à évoluer. Aujourd'hui, les évaluations se heurtent, pour la plupart, à une définition trop incertaine des objectifs des politiques qu'elles sont censées évaluer. Les instances passent une partie de leur mandat à «reconstituer» les objectifs de ces politiques. La formulation de stratégies et d'objectifs plus clairs, telle que le prévoit la réforme, pourrait avoir pour effet d'orienter davantage les évaluations vers la mesure des résultats. La réforme budgétaire pourrait ainsi permettre d'alimenter un système d'informations utile pour l'évaluation.

Par ailleurs, le développement, dans le cadre de cette réforme, d'une vision à moyen terme pourrait avoir pour effet de renforcer la dimension prospective de l'évaluation. L'anticipation de l'évaluation ne signifie pas pour autant la systématisation d'évaluations *ex ante*. Celle-ci n'est d'ailleurs pas forcément souhaitable en raison, à la fois, des incertitudes méthodologiques inhérentes à ce type d'approche et, plus fondamentalement, des difficultés à intégrer l'évaluation au cycle de décision politique, l'expérience tendant à montrer que le temps de maturation des évaluations ne coïncide pas avec celui de la décision politique.

Il est souhaitable, néanmoins, de formaliser le plus en amont possible les questions à poser lorsqu'on évaluera et de prendre ainsi en compte les besoins d'évaluation futurs dans la mise au point des projets de loi. Cela permettrait de sensibiliser les décideurs à la notion d'objectifs, sans pour autant intervenir dans la formulation des objectifs législatifs pour laquelle le Conseil national de l'évaluation n'est pas légitime.

Diversification de l'objet de l'évaluation, intensification du rythme des évaluations, élargissement des méthodes : c'est potentiellement un vaste champ à la fois de réflexions et d'expériences qui s'ouvre à l'évaluation.

Le dispositif interministériel peut utilement y contribuer, en s'appuyant sur l'expérience acquise depuis une dizaine d'années¹, même si, à l'examen, ce chantier de l'articulation entre évaluation et réforme budgétaire se révèle particulièrement délicat du fait, notamment, d'obstacles techniques.

Nonobstant ces difficultés, il paraît souhaitable, pour le Conseil national de l'évaluation, d'inscrire ses travaux dans le cadre nouveau fixé par la réforme budgétaire.

À condition d'agir avec réalisme, sans dogmatisme et en abordant le sujet avec toutes les prudenances nécessaires, le Conseil national de l'évaluation pourrait pour le moins intervenir en faisant œuvre de pédagogie et éclairer le débat sur l'articulation entre l'évaluation et le contrôle de gestion. Il contribuerait ainsi à promouvoir auprès des gestionnaires publics cette culture d'objectifs que la réforme appelle de ses vœux.

Vis-à-vis des instances, ce travail de pédagogie est d'ores et déjà engagé puisqu'il leur a été demandé de renforcer l'approche budgétaire dans leur réflexion et de concevoir des indicateurs de performance susceptibles d'éclairer la nouvelle démarche budgétaire.

Concrètement, il est loisible d'aller plus loin et d'approfondir la réflexion à condition, toutefois, de s'organiser en partenariat avec les principaux protagonistes en charge de la conduite de la réforme. À l'heure actuelle, différents groupes de travail ont été mis en place sous l'égide du Budget et du

(1) Véronique Hespel souligne justement les apports potentiels de la démarche interministérielle d'évaluation : « Cette démarche n'a certes pas à se substituer au travail de confection des nomenclatures et d'indicateurs de contrôle de gestion auquel se livrent les divers ministères mais pourrait ponctuellement l'éclairer, en tant que de besoin, afin d'apprécier la robustesse et la pertinence des indicateurs de performance élaborés ; elle pourrait également compléter l'information du Parlement, en faisant apparaître les interférences et corrélations transversales entre les programmes d'actions verticaux des différents ministères, votés en loi de finances, ou encore les synergies existant entre les programmes de l'État et ceux des autres acteurs. Enfin, l'évaluation pourrait présenter le grand intérêt, par rapport aux rapports de performance établis par les différents départements ministériels à l'appui de leurs demandes de crédits, de faire apparaître les causes réelles, autres que financières, de réussite ou d'échec d'une politique publique et de rendre compte d'éléments plus qualitatifs, que les indicateurs quantitatifs n'appréhendent pas toujours », in Véronique Hespel, « L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques », « Politiques et management public », à paraître, début 2003.

ministère de la Fonction publique pour accompagner la mise en œuvre de l'ordonnance organique d'ici 2006. Il n'est pas prévu, à ce stade, d'y associer le Conseil national de l'évaluation. Le Commissariat général du Plan et le Conseil national de l'évaluation ont pris l'initiative d'une série de rencontres au cours du premier semestre 2002 avec la directrice du Budget ainsi qu'avec le président du comité d'audit des programmes. Elles ont permis de tracer de manière assez précise le cadre dans lequel les travaux seront menés. Elles n'ont pas encore débouché sur des perspectives de travail concrètes.

Sur ces «grands chantiers» que constituent l'évaluation des lois, la modernisation de l'administration et la réforme budgétaire, le dispositif interministériel peut être d'un apport utile, à condition de soutenir son développement.

3. En guise de conclusion : quelques conditions au développement de l'évaluation

Le bilan globalement satisfaisant du dispositif interministériel, ses avancées incontestables, la percée de l'évaluation dans différents domaines et les pistes prometteuses qui sont ouvertes ne doivent pas dissimuler les difficultés, parfois importantes, qui s'opposent au développement de l'évaluation interministérielle, à la fois sur le plan de l'organisation à mettre en place, des hommes à mobiliser et des méthodes à employer.

Il est donc important de récapituler, pour conclure, les conditions nécessaires pour que l'évaluation puisse effectivement se mettre «au service de l'avenir» et assumer les différentes missions qui sont les siennes en contribuant à éclairer la connaissance du système politico-administratif dans son rapport avec la société, à améliorer les performances de l'action publique et à enrichir le débat politique lui-même.

3.1 Sur le plan de l'organisation

Sur le plan organisationnel, l'insertion du dispositif interministériel dans le système administratif pourrait être encore améliorée.

3.1.1 Les rapports avec les administrations : entre incitation et suggestion pédagogique

Le fonctionnement actuel du dispositif repose essentiellement sur l'adhésion des ministères. Convaincu que le développement de l'évaluation ne pouvait réussir sans l'adhésion et la participation active des administrations intéressées, le Conseil national de l'évaluation n'a pas souhaité imposer autoritairement des évaluations aux ministères. Le recours à l'autosaisine (expérimenté pour le sujet sur le transport combiné) n'a d'ailleurs pas vocation à être généralisé, il doit demeurer exceptionnel, pour des sujets qui s'y prêtent. La formule de travail recherchée a donc plutôt consisté à faire de chaque ministère le véritable responsable des évaluations le concernant, tout en déployant la pédagogie nécessaire auprès des administrations pour les convaincre du bien-fondé de la démarche.

La contrepartie de cette formule, faite de persuasion et de libre initiative, est le risque de lenteur et de développement inégal de l'évaluation. Les «clients» les plus fidèles du dispositif interministériel sont, de fait, déjà souvent des administrations où la culture d'évaluation est relativement bien ancrée (comme le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère de l'Environnement), comme si, d'une certaine façon, l'évaluation allait aux bons évaluateurs.

La suggestion pédagogique a ainsi ses limites mais elle reste, en l'état, la seule voie possible, le système de financement qui prévoit que les administrations financent la moitié du budget des évaluations s'avérant, à l'expérience, un mode d'incitation insuffisant.

Pour poursuivre dans cette voie et approfondir ses relations avec les administrations, il paraît souhaitable :

- *que le dispositif interministériel se positionne plus résolument dans une fonction de prestataire de services auprès des administrations, ce qui suppose sans doute que le Conseil national de l'évaluation soit davantage en mesure d'apporter l'aide méthodologique appropriée, particulièrement pour aider les administrations dans la formulation de leur commande d'évaluation et dans la confection des cahiers des charges ;*
- *de poursuivre le rapprochement avec les acteurs administratifs et d'emporter la conviction des directions opérationnelles comme des directions de l'évaluation. Il est en tout cas nécessaire d'approfondir les liens avec les acteurs administratifs pour faciliter l'insertion des évaluations dans le contexte administratif français. La dynamique engagée au cours des*

trois dernières années, qui a consisté à entraîner dans le sillage de l'évaluation certaines administrations qui ont peu (ou pas) participé au dispositif interministériel, semble devoir également être poursuivie ;

- *d'user de pédagogie et de persévérance pour faire connaître l'utilité, pour les administrations elles-mêmes, d'une évaluation institutionnalisée* susceptible de produire un regard distancié et un jugement légitime et scientifiquement fondé sur la cohérence et l'efficacité des politiques qu'elles sont chargées de mettre en œuvre.

3.1.2 Les rapports avec les collectivités décentralisées et les services déconcentrés

Les deux réunions décentralisées organisées par le Conseil national de l'évaluation¹ ont montré l'intérêt de cette formule permettant d'échanger les expériences respectives des évaluateurs nationaux et des évaluateurs régionaux. Ces rencontres méritent d'être réitérées. Elles pourraient permettre, à terme, l'émergence de projets d'évaluation à l'instigation des collectivités territoriales, d'autant que la mise en œuvre d'expérimentations devrait accroître la demande d'évaluation. En tout cas, elles sont à même de nourrir la pratique nationale de l'évaluation en apportant une approche territoriale des problèmes. De fait, l'évaluation ne peut s'imposer que par l'association étroite des collectivités décentralisées et des services déconcentrés aux travaux entrepris. Cette formule doit être encouragée car elle paraît seule de nature à permettre le développement cohérent de l'évaluation.

3.1.3 Les rapports avec le ministère chargé du Budget

Des liens se sont naturellement établis avec le Budget dont les représentants sont d'ailleurs membres de plusieurs instances. Dans la perspective développée précédemment d'une meilleure articulation de l'évaluation avec les travaux de suivi de la mise en œuvre de la réforme budgétaire, des pratiques de travail renouvelées pourraient être établies.

(1) Une première a été organisée en région Haute-Normandie, le 16 novembre 2000 ; la seconde, en région Poitou-Charentes, le 5 septembre 2001. Les deux rencontres, présidées conjointement par le préfet de région et le président du Conseil régional, ont permis d'associer les représentants du dispositif interministériel (Commissariat général du Plan et Conseil national de l'évaluation) et les responsables locaux de l'État et de la région.

3.1.4 Les liens avec le Parlement

Des liens plus étroits que ceux qui ont prévalu par le passé devraient également être établis avec l'évaluation parlementaire, en particulier avec la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (MEC). Les contacts ayant pu être noués par le Conseil national de l'évaluation avec le Sénat doivent également être poursuivis.

3.2 Sur le plan des hommes

Une relative pénurie domine le rythme d'implantation de l'évaluation. Aucun inventaire n'est disponible, à ce jour, permettant d'avoir un aperçu de l'effort consenti pour former les fonctionnaires à l'évaluation et des stages organisés sur le sujet par les différents ministères. Il est patent que, malgré de nombreuses initiatives ponctuelles mais qui restent dispersées, il n'existe pas d'effort cohérent pour développer l'enseignement de l'évaluation dans les écoles administratives qui forment les futurs fonctionnaires, ni de capitalisation des expériences pédagogiques innovantes. Certaines carences constatées, comme par exemple la difficulté pour les administrations à bâtir des cahiers des charges, ne sont que la traduction de cette situation. Le recours à des consultants privés s'impose alors souvent comme un palliatif nécessaire.

La Commission de rationalisation des choix budgétaires, en son temps, avait suscité un effort bien supérieur¹, en même temps qu'une forte sensibilisation de la haute fonction publique. Le développement de l'évaluation n'a pas pu bénéficier de la même dynamique. La vertu pédagogique prêtée à l'évaluation et l'effet d'apprentissage joueront pourtant d'autant plus que les fonctionnaires et, particulièrement, la haute administration seront formés et sensibilisés à cette culture d'évaluation.

L'effort de professionnalisation engagé doit donc se poursuivre et le Conseil national de l'évaluation, sous l'égide du Commissariat général du Plan chargé de favoriser le développement de l'évaluation dans l'administration², peut y participer, notamment grâce à :

(1) M. Giroux, secrétaire interministériel de la Commission de la RCB, «Les développements de la rationalisation des choix budgétaires», «Revue française d'administration publique», p. 110 ; et R. Poincard, *op. cit.*, p. 41.

(2) Article 8 du décret du 18 novembre 1998.

- Quelques perspectives pour l'évaluation -

- la mise au point de documents pédagogiques et d'études de cas conçus à partir des évaluations terminées ;
- la recherche du type de formation à donner aux spécialistes mais aussi aux cadres de la fonction publique concernés par son développement ;
- une analyse de la pédagogie spécifique qu'appelle la formation à l'évaluation.

3.3 Sur le plan des méthodes

Les perspectives méthodologiques et les progrès à accomplir dans ce domaine ont été évoqués précédemment ¹. Ils tiennent notamment à :

- un développement des méthodes économiques et un renforcement de l'expertise budgétaire ;
- l'approfondissement de la dimension territoriale ;
- la recherche et l'expérimentation de modalités d'évaluation alternatives au modèle pluraliste qui restera cependant la forme dominante. On peut considérer maintenant que la procédure interministérielle d'évaluation est relativement rodée et que maintes personnes commencent à y être formées. Pour l'avenir, il conviendra de rechercher des solutions plus élaborées et diversifiées.

* * *

Le développement de l'évaluation, comme la solution aux difficultés d'ordre méthodologique tout autant qu'à celles qui tiennent à l'insuffisante professionnalisation des fonctionnaires et à l'organisation des travaux, impose de larges échanges d'expériences. C'est dans ce but que le Commissariat général du Plan et le Conseil national de l'évaluation ont organisé successivement deux séminaires des rapporteurs d'instance, en décembre 2001 et en février 2002 ².

(1) Cf. section 2 du présent chapitre.

(2) Le compte rendu du séminaire du 14 février 2002 figure au chapitre 4.

- Chapitre 3 -

L'évaluation est en effet affaire d'état d'esprit autant que de méthodes. De ce point de vue, il est incontestable que l'évaluation doit encore faire ses preuves et convaincre. C'est pourquoi le Conseil national de l'évaluation s'est efforcé de promouvoir *une évaluation pragmatique* qui produise des résultats, certes partiels, modestes mais incontestables et tournés vers l'action, bref, des évaluations qui donnent des conclusions claires qu'on ne puisse éluder.

Le bilan effectué doit inciter à amplifier l'effort engagé dans le sens d'une meilleure appropriation de l'évaluation, de dispositifs plus accessibles, d'une organisation plus ouverte et dynamique et d'une exigence de rigueur soutenue. Ces conditions sont nécessaires pour consolider les principes en vigueur régissant l'évaluation, en améliorer les pratiques et l'engager sur les nouvelles voies tracées mais elles demeurent néanmoins insuffisantes. Sans ancrage dans une stratégie, sans volonté politique, les consignes méthodologiques et le pilotage à vue ne peuvent avoir qu'une portée limitée.

Chapitre 4

RETOURS D'EXPÉRIENCE

*Ce chapitre développe le point de vue
de rapporteurs d'instances d'évaluation
achevées ou en cours de travaux*

- **Rencontre entre les rapporteurs d'instances
et le Conseil national de l'évaluation**
Compte rendu de la réunion du 14 février 2002
par Véronique Chanut
- **Évaluer une expérience**
Les conditions de l'évaluation du programme
«Nouveaux services-emplois jeunes»
dans le champ de la Jeunesse et des Sports
Contribution de Bernard Gomel, rapporteur de l'instance

Rencontre entre les rapporteurs d'instances d'évaluation et le Conseil national de l'évaluation

Compte rendu de la réunion du 14 février 2002
par Véronique Chanut

Ce compte rendu consiste en une libre mise en forme des débats de la rencontre du 14 février 2002. Il ne prétend ni à l'exhaustivité ni à l'objectivité. Il a surtout pour objectif de susciter des réactions, d'engager à la discussion et d'ouvrir quelques pistes concrètes d'amélioration. Toutes les remarques, tous les compléments et contradictions sont donc bienvenus.

Le tour de table a permis de faire un point des pratiques en cours dans les différentes instances et d'en souligner la variété.

L'expression des participants a principalement porté sur :

- l'appropriation par l'instance de la commande d'évaluation,
- l'élaboration du rapport d'évaluation.

Les deux autres questions prévues initialement à l'ordre du jour (sur l'articulation des différents niveaux d'évaluation et sur l'équilibre entre les dimensions prospective et rétrospective de l'évaluation) n'ont pu être qu'effleurées dans le temps imparti.

Les principaux points de discussion s'articulent autour de *quatre constats* essentiels :

1. en dépit d'une certaine convergence des pratiques des instances, chaque évaluation demeure un exercice spécifique ;
2. l'appropriation de la commande d'évaluation reste dans la plupart des cas une phase délicate à gérer ;
3. la prise en compte de la dimension territoriale se révèle à la fois une nécessité et un problème ;
4. le rapport d'évaluation constitue un investissement de forme indispensable mais qu'il est loisible d'améliorer.

1. Les pratiques des instances : entre normalisation et particularismes

Il apparaît que, au fil du temps, l'accumulation d'expériences jouant et l'effet d'apprentissage aidant, les évaluations ont eu tendance à s'affranchir de l'empirisme qui prévalait dans les premières démarches pour se conformer à un même schéma. La diffusion du *Petit guide de l'évaluation* a incontestablement contribué à cette **homogénéisation des pratiques**. Aussi les différentes instances se reconnaissent-elles dans une même démarche, marquée par ces deux moments forts que sont la rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et la mise au point du rapport.

- ***Chaque évaluation reste une expérience singulière, avec des caractéristiques particulières, en dépit de cette convergence des pratiques***

Chaque instance avance ses propres solutions et développe des pratiques pour gérer au mieux les contraintes de l'exercice. Les récits des participants ont d'ailleurs clairement souligné la variété de leurs expériences. Celle-ci est imputable en partie :

- *à la nature même du sujet évalué* qui prête plus ou moins à la controverse et au débat. Par exemple, il existe certains sujets qui exacerbent les points de vue pour lesquels les positions des membres sont très tranchées. La difficulté consiste alors précisément à désamorcer les conflits potentiels et à parvenir à une base d'accord minimum. À l'opposé, certains sujets suscitent moins de passion, ne serait-ce que parce qu'ils ne sont pas toujours considérés comme prioritaires par les administrations concernées (*cas de la formation continue des agents de l'État*). Le problème consiste alors à motiver les membres de l'instance pour susciter un débat approfondi au-delà d'un consensus sur des positions assez convenues ;
 - *à la genèse et aux origines très diverses des évaluations* qui sont sélectionnées dans le dispositif interministériel.
- ***Trois types d'évaluation au moins peuvent être distingués :***
 - *les évaluations que l'on pourrait qualifier de « technocratiques »* : le sujet est secrété par une direction d'administration centrale qui dispose d'une expertise technique forte. Le rôle du Commissariat général du Plan consiste alors, dans la phase de préparation, à s'appuyer sur cette compétence tout en

portant le sujet sur la scène interministérielle et en ouvrant le questionnement aux autres partenaires intéressés afin de lui conférer toute sa dimension interministérielle (cas de l'évaluation sur les déchets ménagers) ;

- *les évaluations proposées par un conseiller technique pour les besoins et, parfois, dans la précipitation d'une réunion interministérielle.* La demande est alors, en général, formulée de façon très succincte, sans être assortie d'une véritable problématique. Les relais susceptibles de porter le projet au sein des administrations concernées ne sont pas toujours faciles à identifier. Le Commissariat général du Plan doit alors procéder à un investissement de fond sur le sujet pour en étudier la faisabilité et assurer également la coordination des acteurs parties prenantes du sujet (exemple des évaluations sur les fonds structurels ou sur la contractualisation avec les universités) ;
- *les évaluations témoignent parfois (beaucoup plus rarement) d'une volonté politique forte.* Elles sont portées par un conseiller à la fibre «militante» qui s'implique dans la formulation de la commande et le montage de l'opération. On peut alors parler d'une véritable «évaluation militante» (cas de l'évaluation sur les aides aux très petites entreprises/TPE).

Ces différents cas de figures appellent des traitements différents.

2. L'appropriation de la commande d'évaluation : une phase délicate à gérer

Le récit des rapporteurs a permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées dans l'appropriation du cahier des charges et, plus généralement, dans le lancement de l'évaluation. Les expériences des plus anciens et de ceux qui sont plus avancés dans la démarche ont contribué à dégager quelques recommandations pour gérer cette phase particulièrement délicate du processus d'évaluation.

2.1 Problèmes rencontrés

Plusieurs raisons peuvent expliquer les difficultés rencontrées par les instances au démarrage de leurs travaux. Quatre ont été principalement invoquées :

- *des raisons inhérentes à l'objet évalué* : l'instance se heurte souvent, dans un premier temps, à un manque de lisibilité des dispositifs évalués (qu'il s'agisse, par exemple, du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» ou des politiques de développement rural) et à une certaine imprécision des

- Chapitre 4 : Retours d'expérience -

termes et des concepts («Qu'est-ce qu'une politique de développement rural ?») ou, encore, à des doutes sur l'existence d'une véritable action publique volontariste au-delà des velléités affichées (politique de l'eau) ;

- *des raisons tenant aux incertitudes du commanditaire* : l'instance doit souvent composer avec d'autres démarches concourantes (ou concurrentes) (Cour des comptes et IGAENR pour l'évaluation sur les universités). Celles-ci sont parfois lancées à l'initiative du même commanditaire (c'est le cas, par exemple, du Conseil national des déchets qui a été installé peu de temps après l'instance dédiée au même sujet) ;
- *des raisons relevant du cahier des charges* : un travail de reformulation du cahier des charges initial est nécessaire, d'autant que certaines délimitations peuvent se révéler faussement précises (par exemple, le champ «Jeunesse et Sports», dont il est fait mention dans le cahier des charges sur les emplois-jeunes, n'a aucune existence juridique ou institutionnelle. Un travail préalable a donc consisté à identifier les contours de l'évaluation). Le choix de la période évaluée mérite également réflexion ;
- *des raisons tenant au management même de l'instance* : il n'est pas rare que l'instance soit confrontée à certains aléas, liés notamment à la défection d'un président (cas des instances sur la politique de lutte contre le sida, la sécurité routière ou la formation continue des agents de l'État) ou d'un rapporteur (cas des instances sur la politique de lutte contre le sida ou la formation continue des agents de l'État). Il existe de surcroît des difficultés inhérentes au management de chaque instance : risque d'«endogamie» pour certaines (avec des membres qui peuvent se trouver à la fois juge et partie), exacerbation des préoccupations individuelles dans d'autres cas et enfin, souvent, des attentes inconsidérées de certains membres qui, pourtant, ne s'impliquent que faiblement dans la vie de l'instance...

- ***Les modalités de travail***

Elles diffèrent sensiblement selon les instances mais, en général, *le démarrage de l'instance est considéré comme une étape décisive et exigeante*, à la fois parce qu'il est nécessaire de :

- *circonscrire* précisément le champ de l'évaluation (Jeunesse et Sports, déchets), de recenser rapidement les travaux existants pour éviter des redondances, de sélectionner quelques questions et hypothèses clés ;

- *anticiper* assez vite le processus d'évaluation pour définir dans les trois premiers mois un programme d'études et rédiger le CCTP ;
- *organiser* une dynamique collective au sein de l'instance et résister, le cas échéant, aux tentatives de certains membres pour capter le jeu et faire valoir les préoccupations ou les positions de leur institution (le cas a été évoqué pour l'instance «Déchets»). Outre cette mécanique de surenchère inhérente à la logique partenariale et interministérielle, le comité de pilotage doit faire face à un phénomène d'entropie où les positions des uns et des autres s'expriment de façon parfois confuse, ce d'autant plus que les membres de l'instance ont des représentations très différentes des problèmes (par exemple, sur le développement rural).

Le travail de l'instance apparaît donc comme un exercice fortement contraint à la fois par les délais, le budget alloué et les exigences de rigueur et de méthode.

Néanmoins, un certain nombre de suggestions ont été avancées par les participants pour faciliter le développement d'une pensée collective au sein de l'instance.

2.1.1 Quelques facteurs clés de succès

Les facteurs clés de succès évoqués tiennent essentiellement à :

- la qualité du travail préalable ;
- l'utilisation judicieuse du cahier des charges ;
- l'habileté déployée par les rapporteurs et présidents pour déjouer les contraintes de l'exercice et les transformer en ressources ;
- la qualité du management du dispositif.

• *Procéder à l'état des lieux : un préalable indispensable*

Il est incontestable que les investigations préalables et les études de faisabilité menées en amont constituent un apport précieux pour les instances (c'est le cas, par exemple, du travail préalable qui a été mené pour recenser les aides au développement rural). *Le recours à ces études préalables ne peut pas néanmoins être systématique*, ne serait-ce que parce qu'il est «budgétivore» et susceptible de rallonger les délais. Il présente également l'inconvénient de produire une somme de connaissances qui, faute d'être suffisamment

réappropriées par l'instance, restent sous-exploitées. Il se justifie particulièrement quand le champ de l'évaluation est difficile à cerner ou lorsque l'accès aux données est incertain.

Cette revue des connaissances incombe le plus souvent à l'instance, qui peut s'appuyer sur l'expertise de ses membres pour procéder à un état des lieux lui permettant notamment :

- de tirer parti des travaux, rapports et archives disponibles : plusieurs rapporteurs (sécurité routière, TPE) ont signalé la grande qualité de la littérature existante sur leur sujet et l'intérêt d'une recension ;
- de s'assurer de l'accès aux données ;
- de procéder au recensement des mesures et dispositifs d'intervention publics concernés par le champ de l'évaluation.

Ce travail préalable est susceptible de contribuer à la dynamique collective de l'instance, en la dotant de références et d'un corpus communs.

- ***Utiliser le cahier des charges comme un garde-fou et non comme un carcan***

Même s'il est souvent contesté et éminemment discutable pour diverses raisons (il est jugé tantôt «incomplet» tantôt «imprécis», «trop vaste», «plein de préjugés»), le cahier des charges constitue le document de référence et un point d'appui pour l'instance. C'est sur la base du cahier des charges que s'exprime la diversité des jugements.

À cette fin, il est suggéré :

- *d'organiser, dès le lancement de la démarche, une discussion collective au sein de l'instance pour débattre des termes du cahier des charges et lever d'éventuelles imprécisions. Quitte à critiquer le cahier des charges initial, ce débat préalable est souvent l'occasion de créer de la cohésion, de mettre au point les objectifs d'une démarche commune, d'enclencher une dynamique collective (évaluation eau) ;*
- *de hiérarchiser les questions (souvent pléthoriques) énumérées dans le cahier des charges pour structurer le questionnement autour de quelques hypothèses clés, ce qui permettra d'ailleurs d'évacuer plus facilement les demandes factionnelles. Au cours de cette phase, l'instance a intérêt à*

concentrer le questionnement. Son travail est essentiellement un travail de sélection et de simplification qui doit viser l'essentiel ;

- *de relativiser les apports cognitifs de l'évaluation.* Une évaluation n'est pas un travail de recherche, même si elle s'appuie sur l'expertise disponible. Comme l'a souligné l'un des participants, «*Il ne faut pas croire que l'évaluation est faite pour faire le point sur les connaissances. Le problème de l'évaluation n'est pas de comprendre, il faut se poser des questions précises et y répondre*». L'instance doit donc renoncer à l'exhaustivité pour sélectionner quelques questions précises, en s'efforçant de les formuler dans un langage accessible (avec des questions du type : «*Est-ce que le prix de l'eau va augmenter ?*», «*Est-ce qu'il vaut mieux trier ou incinérer ?*»). Il est rappelé, à titre d'exemple, l'une des questions traitées par le Haut Conseil de l'évaluation de l'École qui était : «*La réduction de la taille des classes permet-elle une amélioration de la performance des élèves ?*» Cet effort de *reformulation «citoyenne»* est un exercice utile. Il ne préjuge en rien des difficultés réelles rencontrées pour répondre à ces questions – apparemment – simples.

Conclusion : le cahier des charges, carcan ou garde-fou ? En définitive, le cahier des charges apparaît comme un document souvent discutable, voire contestable, mais il demeure un garde-fou efficace, comme le résume l'un des participants : «*Après en avoir beaucoup discuté, après l'avoir beaucoup critiqué et avoir laissé les passions s'exprimer, on est revenu au document.*»

- ***Transformer les contraintes en opportunités***

Il apparaît que la réussite des évaluations tient pour beaucoup à la capacité des rapporteurs et présidents à transformer les contraintes de l'exercice (hétérogénéité des instances, délais, budget, etc.) en ressources pour la dynamique de l'évaluation. Ainsi :

- *la diversité des membres de l'instance* doit être considérée non comme une source de blocage mais comme une richesse susceptible de faciliter l'échange et la confrontation des points de vue. Dans cette perspective, l'animation de l'instance devient une dimension essentielle. Il s'agit de faire de l'évaluation un parcours heuristique. Il existe à cet effet quelques moyens simples. Plusieurs instances (eau, formation continue) ont ainsi choisi d'organiser un séminaire permettant de surmonter les écarts culturels au sein de l'instance, de mobiliser et de fédérer les énergies ;

- *les délais* sont également l'occasion de «mettre la pression», la tendance naturelle des instances étant d'approfondir sans cesse davantage. Tirant parti des difficultés signalées par les instances de la première vague de 1999, des progrès sensibles ont d'ailleurs été accomplis en ce sens par les instances de la nouvelle génération pour monter rapidement et efficacement leur programme d'études. Il apparaît d'ailleurs que la multiplication des études et le raffinement cognitif sont rarement compatibles avec le respect des délais. Dans les trois premiers mois qui suivent son installation, l'instance est donc confrontée à la nécessité d'opérer des choix stratégiques pour fixer sa commande d'études ;
- *l'élaboration du cahier des clauses techniques particulières (de la procédure de commande d'études)* est également parfois ressentie comme un travail relativement fastidieux mais, en obligeant à préciser les motifs et les attendus du programme d'études, elle a une vertu pédagogique que tous lui reconnaissent. Elle permet également de responsabiliser l'instance sur l'utilisation de son budget d'études.

- ***Manager l'instance : le rôle du président***

Les participants sont unanimes sur un point : *l'engagement personnel du président de l'instance est une garantie de réussite de l'évaluation et de la qualité des travaux*. C'est lui qui donne sa marque à l'évaluation. Son implication est également souvent le gage d'une mobilisation des membres de l'instance.

Il en découle une relative *personnalisation* des démarches, même si, *a contrario*, des cas comme l'évaluation relative à la sécurité routière, celles sur la formation des agents de l'État ou sur la politique de lutte contre le sida semblent suggérer que le relais peut être pris efficacement après la démission du président.

Le rôle du président ne se borne pas à diriger les travaux de l'instance, il supporte également une charge d'animation importante, d'autant que la motivation des membres de l'instance n'est pas acquise *a priori* et que le risque existe en permanence de l'étiollement et de la démobilisation des membres de l'instance (cas de l'instance d'évaluation du logement social dans les DOM). Un bon management de l'instance doit permettre de faire comprendre aux membres leur responsabilité collective sur l'évaluation.

- ***Différentes suggestions ont été avancées***

Elles ont été tirées de la pratique des rapporteurs afin d'améliorer la qualité du management des instances :

- *constitution de groupes thématiques* (contractualisation, TPE) ;
- *mobilisation des membres de l'instance lors des réunions de suivi des prestataires* (eau) ou pour des séances de rédaction-relecture du rapport, même si cela requiert du travail et de la disponibilité ;
- *organisation d'un programme d'auditions et de visites de terrain.*

En matière de management des instances, il n'existe pas de *one best way*. Les présidents ont d'ailleurs toute latitude pour organiser les travaux de leur instance.

Néanmoins, la plupart ont *priviliégié un mode de fonctionnement en équipe-projet*, probablement le plus à même de conférer souplesse et réactivité à la démarche.

3. La prise en compte de la dimension territoriale : une nécessité et un problème

3.1 Le territoire en question(s)

La prise en compte de la dimension territoriale est essentielle et consubstantielle à nombre de sujets d'évaluation (qu'il s'agisse de la politique de l'eau, de celle des déchets ménagers, de la sécurité routière ou encore de la politique de développement rural, des fonds structurels et politiques régionales).

Néanmoins, *le territoire ne se laisse pas toujours facilement appréhender par des évaluations «nationales»*.

- ***Les écueils***

Plusieurs rapporteurs ont signalé les écueils auxquels ils se heurtaient pour prendre en compte cette dimension territoriale des politiques.

- Chapitre 4 : Retours d'expérience -

- *L'instance «Sécurité routière»* fonde son approche sur l'analyse des pratiques locales en matière de contrôle-sanction. Elle a mis en place, à cet effet, un dispositif original s'appuyant sur une démarche participative et des groupes de travail locaux (GTL) constitués dans les six ressorts judiciaires sélectionnés pour l'étude. À l'issue des premiers mois de fonctionnement et sans préjuger des résultats finaux, il apparaît :
 - ✓ une relative distorsion entre les attentes et les perceptions des acteurs locaux et celles de l'instance nationale ;
 - ✓ des difficultés à formuler des recommandations à caractère national à partir d'observations locales, dues précisément au fait qu'il peut y avoir un hiatus entre la vision de l'instance nationale et celle des acteurs locaux ;
 - ✓ des difficultés à organiser la remontée d'informations sans que celles-ci subissent un prisme déformant.

- *L'instance «Déchets»* est confrontée, quant à elle, à la difficulté d'organiser la *feed-back* depuis cent départements, lui permettant ainsi de juger de la mise en œuvre effective des plans départementaux des déchets ménagers. Une approche monographique s'avère inadaptée car elle ne rend compte que des mécanismes spécifiques à un territoire et ne donne guère une vue d'ensemble. À l'opposé, une approche globale et exhaustive suppose un coût en temps et en argent difficilement compatible avec les délais et le budget de l'évaluation.

- Pour *l'instance «Développement rural»*, l'intelligibilité de la dimension territoriale des politiques de développement rural est également incontournable mais tout aussi problématique, pour diverses raisons :
 - ✓ la mesure des effets de ces politiques soulève des problèmes méthodologiques liés aux différences de structure économique des territoires et à l'inégale distribution spatiale des mesures. De surcroît, lorsqu'on essaie d'appréhender les résultats à un niveau plus agrégé, les difficultés habituelles pour apprécier l'effet propre se posent d'une façon particulièrement aiguë ;
 - ✓ les instances sont confrontées à une certaine carence de l'organisation des sources financières et des outils tant quantitatifs que qualitatifs pour analyser les impacts proprement territoriaux ;
 - ✓ l'extrême diversité de l'organisation territoriale (politique et administrative) ne simplifie guère les choses, d'autant que la réactivité

des territoires et leur capacité à élaborer des projets s'avèrent très variables.

Dans le cas du développement territorial, l'ambivalence du statut du territoire, à la fois contrainte de distance, ressource économique et échelon de conception et de mise en œuvre, ne facilite évidemment pas sa prise en compte dans l'évaluation.

3.2 L'évaluation en quête de territoires

Les cahiers des charges, tant dans leur inspiration que dans leur formulation, sont fortement imprégnés d'une vision «centrale» des problèmes. D'ailleurs, les administrations centrales sont plus à même d'imposer leur vue dans la phase d'élaboration des cahiers des charges. Quelques garde-fous ont été mis en place pour éviter de succomber à cet *excès de «jacobinisme»* : présence au sein des instances de représentants de l'administration territoriale (déconcentrée ou décentralisée), désignation de présidents qui disposent d'une expérience de terrain, recours à des monographies, etc. Ces palliatifs s'avèrent néanmoins insuffisants pour véritablement prendre en compte la dimension territoriale des problèmes publics.

- **Deux problèmes majeurs** et distincts dans la prise en compte du territoire ressortent des exemples précédents :
 - le premier concerne *les difficultés à articuler les deux niveaux d'analyse «micro» et «macro»* : une évaluation nationale ne peut se fonder uniquement sur les résultats d'enquêtes monographiques qui, par nature, sont difficiles à généraliser, même si le choix des zones d'études en fonction d'une typologie spatiale peut permettre d'envisager un certain degré d'extrapolation des résultats étudiés. Par ailleurs, le niveau d'évaluation choisi n'est pas neutre sur les questions posées et les résultats mêmes de l'évaluation. Il peut donc apparaître des distorsions significatives entre évaluation nationale et évaluations locales ;
 - le second renvoie à *la capacité d'analyser les effets proprement territoriaux des politiques évaluées*.

Nonobstant ces difficultés qui soulèvent des débats de méthode récurrents et épineux en sciences sociales, une suggestion concrète a été faite au cours de la réunion pour distinguer clairement, dans le cahier des charges, les deux niveaux d'évaluation (local et national) et expliciter les questions évaluatives relevant de chacun d'entre eux.

4. Le rapport d'évaluation

4.1 Le rapport d'évaluation : un investissement de forme

«*Trop lourds*», «*trop longs*», «*peu percutants*»... : spontanément, les critiques se déchaînent pour dénoncer les carences et les insuffisances des rapports d'évaluation où les conclusions essentielles ne sont pas toujours bien mises en valeur. Globalement, ce produit final laisse tout le monde insatisfait mais, en pratique, il s'avère souvent difficile de trouver le format idoine, de faire à la fois «*moins long et plus percutant*».

- ***Les problèmes liés au format du rapport ne tiennent pas tant à un problème de communication qu'aux difficultés mêmes de la démarche d'évaluation***

C'est ce qu'a permis de montrer la discussion collective. En effet :

- la lourdeur est en partie le reflet des *difficultés d'appropriation collective* de l'instance. D'ailleurs, un rapporteur a affirmé que «*un rapport précis et percutant serait ressenti comme provocateur par plusieurs membres de l'instance*» pour la seule raison qu'ils se sentiraient trahis et n'y reconnaîtraient pas l'expression de leurs propres points de vue. En fait, comme l'a signalé l'un des participants, «*la structure par chapitres reflète la base de l'accord au sein de l'instance*» ;
- l'écriture pâtit également des ambiguïtés de l'évaluation, sans cesse tenue de concilier *dimension cognitive et dimension pratique*, de la multiplicité des finalités auxquelles elle prétend (à la fois éclairer des praticiens et alimenter la réflexion de spécialistes) et de la diversité de ses «cibles» (décideurs, spécialistes, chercheurs, médias, etc.) ;
- enfin, le rapport final est inapte à rendre compte de l'ensemble des connaissances produites au cours même de l'évaluation. Or ces *effets d'apprentissage* sont particulièrement importants, pas seulement dans le cas d'évaluation participative (un des participants a estimé que «*90 % des effets d'apprentissage se produisent au cours du rapport*»).

- ***Malgré ses imperfections, le rapport d'évaluation constitue le seul document qui garde les traces et la mémoire de l'ensemble de la démarche intellectuelle accomplie avec l'évaluation***

En dépit des critiques émises, il apparaît que l'on aurait tort de «jeter le bébé avec l'eau du bain» et que, en l'état actuel, il n'existe pas de produit de substitution plus performant. Le rapport d'évaluation atteste en effet des modes d'administration de la preuve de la validité, toujours relative, des préconisations proposées.

Pour autant, un certain nombre d'améliorations sont possibles et même souhaitables.

4.2 Trois mots d'ordre pour mieux communiquer les résultats d'évaluation : alléger, diversifier, valoriser

Il est loisible d'améliorer la communication des résultats d'évaluation. Après discussion, il apparaît que les efforts peuvent porter sur trois points qui consistent à :

- alléger les rapports d'évaluation, dans la mesure du possible,
- diversifier les supports de communication,
- valoriser les résultats de l'évaluation.

- ***Alléger***

Le rapport doit être lu comme un compte rendu d'enquête, avec différents ingrédients incontournables :

- les objectifs de l'évaluation,
- la délimitation de l'objet,
- l'«intrigue»,
- la démarche,
- les faits établis,
- les conclusions,
- les recommandations, etc.

Le juste équilibre entre dimension rétrospective et dimension prospective doit également être trouvé par l'évaluation (qui doit tirer les leçons du passé, en s'interrogeant notamment sur les écarts entre les objectifs initiaux d'un

- Chapitre 4 : Retours d'expérience -

dispositif public et ses résultats, tout en restant effectivement «au service de l'avenir»).

Plusieurs suggestions peuvent contribuer à alléger les rapports d'évaluation et à en améliorer la facture.

Elles consistent notamment à :

- se fixer une *contrainte réaliste* (par exemple, une limite de 150 pages) ;
- mettre en valeur, par une *typographie différenciée*, les conclusions partielles ;
- *faciliter la lecture* avec la mise au point d'un index, de systèmes de renvoi ;
- *rendre la lecture plus vivante* par un style plus alerte, la présentation de scénarios, etc. ;
- *clarifier le statut de la synthèse* et davantage la mettre en valeur (est-elle l'expression propre du point de vue du président ou l'expression collective de l'instance ?) ;
- *opérer une sélection parmi les études* pour valoriser en annexes les plus pertinentes : la diffusion d'annexes (souvent volumineuses) ne doit pas être considérée comme systématique.

- ***Diversifier***

Le rapport d'évaluation n'est pas une fin en soi et il n'est pas non plus l'unique production de l'instance. Il est nécessaire en effet de diversifier les supports de communication, ne serait-ce que pour élargir l'audience de l'évaluation.

Dans cette perspective, il est nécessaire de *mieux exploiter les possibilités offertes par les NTIC* qui ont considérablement élargi la gamme des supports.

Parmi les produits «dérivés» qui peuvent être envisagés, il serait utile de mettre au point des *outils pédagogiques* adaptés (l'instance «Déchets» prévoit ainsi la mise au point d'un diaporama à usage didactique).

- ***Valoriser***

Les participants ont beaucoup insisté sur *l'importance des produits « joints »* (ou « dérivés ») susceptibles de valoriser à la fois les conclusions de l'évaluation et les études effectuées pour le compte de l'instance.

Cette valorisation peut revêtir des formes diverses, par exemple :

- l'organisation de restitutions publiques en ciblant les publics ;
- la rédaction d'articles pour des revues spécialisées ;
- la possibilité – quand cela se justifie –, par exemple pour des bases de données, de les mettre sur CD-ROM avec des liens hypertextes ;
- l'extraction des rapports d'études de ce qui est communicable et la mise en ligne sur le site du Commissariat général du Plan, etc.

Améliorer la facture des rapports d'évaluation, multiplier les supports de diffusion des résultats, imaginer des formes adaptées de valorisation : toutes ces mesures plaident en faveur d'un véritable *plan de communication à établir pour chaque évaluation*. Elles suggèrent également que la mission du président et des rapporteurs ne s'arrête pas, en général, avec la livraison du rapport. C'est à eux qu'incombe en partie le « *service après-vente* », indispensable pour que les résultats d'évaluation soient connus, compris, diffusés et appropriés.

5. Conclusions autour de quelques libres propos

5.1 Sur les rôles du rapporteur

La réunion a confirmé *les profils très variés des rapporteurs* : venus d'horizons divers (en général issus de l'administration mais parfois du privé pour ceux qui sont consultants), leurs aspirations, leurs attentes et même les difficultés éprouvées à l'égard de l'évaluation sont différentes, comme l'illustrent les quelques témoignages recueillis au cours de la réunion.

Entre ceux qui disposent d'une pratique éprouvée de l'évaluation et ceux qui s'essaient pour la première fois à l'exercice, les expériences en matière d'évaluation sont également variables. S'ajoutent, par ailleurs, des différences de statut puisque certains interviennent bénévolement alors que d'autres sont soit mis à disposition par leur administration, soit salariés par le Commissariat général du Plan qui a recruté, dans le cadre de la mise en œuvre du programme 2001 et d'une *professionnalisation* des instances, des rapporteurs

spécifiquement dédiés aux évaluations. Cette mesure devrait permettre de pallier les difficultés rencontrées par les rapporteurs de la première vague d'évaluation, que l'un d'entre eux a résumées d'une formule : «*Une addition de temps partiels ne fait pas l'affaire.*»

- ***Esquisser la fiche de poste et dresser les qualités cardinales du rapporteur d'instance***

C'est ce qu'aura permis la rencontre, à défaut de dresser un véritable «portrait-robot» du rapporteur d'instance d'évaluation.

➤ *Endosser les habits de rapporteur, c'est assumer le plus souvent des rôles très variés.* Certes, le rôle du rapporteur varie selon les instances, notamment selon la répartition des tâches entre président et rapporteur, entre rapporteur général et rapporteurs adjoints.

Néanmoins, le compte rendu de leurs expériences par les rapporteurs permet de recenser un certain nombre de rôles :

- le rapporteur est d'abord un *scribe* puisqu'il met au point la production de l'instance, rédige comptes rendus et rapport final. Ce travail d'écriture est essentiel et rendu complexe par la multiplicité des acteurs de l'évaluation puisque l'écriture doit rendre compte de cette variété de points de vue et dégager la position propre de l'instance ;
- il est un *rhapsode* : c'est lui qui constitue la mémoire de l'instance, en capitalise les réflexions au fil des séances, assemble et ajuste les différentes composantes de l'évaluation. C'est à lui qu'il incombe de faire la synthèse d'éléments variés (comptes rendus des réunions de l'instance, auditions, statistiques, monographies, conclusions d'études, etc.). En particulier, dans le rapport final, il doit donner une unité à ces éléments disparates, issus de plusieurs auteurs et de nature différente (des analyses, des prescriptions, des synthèses) ;
- il est un *facilitateur, un organisateur et un coordinateur* : en liaison avec le président, le rapporteur a un rôle non négligeable pour organiser les travaux et les débats de l'instance. À ce titre, il intervient directement dans la vie de l'instance et peut même se trouver en position d'arbitrer entre des positions potentiellement conflictuelles des membres de l'instance, même si c'est le président qui tranche en dernier ressort ;

- Rencontre entre les rapporteurs d'instances et le CNE -

- il est un *méthodologue* puisqu'il procède, sous le contrôle de l'instance et de son président, aux principaux choix méthodologiques ; il est également garant de la conformité de l'évaluation aux exigences de rigueur et de méthode ;
- il est un *maïeuticien* susceptible de faire émerger de l'instance une pensée et une intelligence collectives qui lui soient propres et débouchent sur un «jugement évaluatif» ;
- il est à la fois *pilote et maître d'œuvre* de l'évaluation. En tant que pilote, il suit les prestataires externes choisis pour effectuer les études. Cependant, l'évaluation ne se résume pas à une synthèse des études. Les rapporteurs sont les véritables artisans de l'évaluation, même si une partie des études est sous-traitée.

Scribe, rhapsode, facilitateur, organisateur, coordinateur, méthodologue, maïeuticien, pilote et maître d'œuvre de l'évaluation, *ces différents rôles confèrent au rapporteur un certain pouvoir au sein des instances*, comme l'a d'ailleurs souligné l'un des participants : *«Le rapporteur a la capacité d'orienter le rapport conformément à ses convictions, surtout quand il est issu de l'administration et spécialiste du sujet.»*

D'aucuns n'hésitent pas à signaler les dérives potentielles de ce mode de fonctionnement : *«Le risque est réel que les rapporteurs en fassent trop, en particulier parce qu'ils ont une meilleure connaissance des études que les autres membres de l'instance.»*

Certains appellent donc de leur vœu quelques règles déontologiques.

5.2 Sur l'évaluation : entre exploitation et exploration

- ***Une tension entre deux logiques inhérentes à la fonction de rapporteur a été révélée au cours de la réunion***
- *Une logique d'exploitation* est le plus souvent privilégiée par les rapporteurs qui sont demandeurs de méthodes, de techniques éprouvées et codifiées, efficaces, utiles, applicables et transposables. Bref, ils souhaitent des «recettes». Ils sont prompts à dénoncer la vanité de certaines spéculations intellectuelles et à critiquer le raffinement cognitif dans lequel versent certaines évaluations. Leur objectif est d'optimiser et valoriser les études existantes sur le sujet et de produire une évaluation «utile» ;

- Chapitre 4 : Retours d'expérience -

- *une logique d'exploration, simultanément*, les incite au contraire à découvrir des sujets nouveaux, à prendre des risques, sortir des routines de pensée, oser un peu d'audace et exprimer un esprit critique. Les rapporteurs souhaitent alors apporter des éclairages et une connaissance nouvelle sur le sujet.
- ***L'évaluation semble ainsi se situer à la croisée de ces deux logiques***
- Dans une logique d'exploitation, l'évaluation doit se conformer aux standards de l'évaluation et *chercher à optimiser et perfectionner les démarches existantes* (fondées notamment sur le recours à une instance d'évaluation pluraliste chargée à travers un programme d'études spécifique de constituer son savoir propre).
- Ce respect des standards ne doit pas cependant inhiber l'imagination qui reste une vertu cardinale en matière d'évaluation. En marge de l'orthodoxie de l'évaluation des politiques publiques qui s'est imposée, des modes innovants et iconoclastes peuvent se développer et *de nouvelles voies peuvent être explorées*. Parmi les expériences évoquées, le cas de l'évaluation relative à la politique en faveur du transport combiné rail-route a particulièrement retenu l'attention puisque cette évaluation est conduite par un comité restreint qui pilote directement le prestataire chargé de conduire l'évaluation, sans recourir à une instance pluraliste. D'autres modalités peuvent être envisagées, en particulier la possibilité d'évaluations «sans études» qui s'appuieraient sur le stock de connaissances et les études préexistantes, sans lancer leurs propres études.

La métaphore culinaire aura été constamment filée au cours de la séance, certains soulignant la nécessité de «*connaître quelques recettes de base*», d'autres insistant sur le «*tour de main qui permet de lier la sauce*».

En définitive, l'évaluation a été davantage assimilée à une «cuisine», avec ce que cela suppose d'empirique («*Ce qui me soucie, ce n'est pas la technique, c'est toute la cuisine de l'évaluation*») ... mais aussi d'artistique.

Évaluer une expérience

Les conditions de l'évaluation du programme «Nouveaux services-emplois jeunes»

*Contribution de Bernard Gomel*¹

L'action publique ne se résume pas à la mise en œuvre d'intentions politiques traduites en objectifs pragmatiques parfaitement définis. Le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» est un exemple actuel particulièrement significatif d'initiative politique qui se présente comme une expérimentation placée entre les mains de ses acteurs. Dans ce cas, la conception de l'évaluation de l'action publique comme mesure et analyse de l'écart entre ses objectifs et ses réalisations n'est alors pas adaptée.

Cette approche de l'évaluation s'appuie sur une définition implicite des bonnes pratiques de gouvernement. Pourtant, le programme d'évaluation publique conduit en France depuis 1990 par le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), remplacé en 1998 par le Conseil national de l'évaluation (CNE), ne se confond pas avec le projet de limiter la souveraineté de l'État en lui imposant une contrainte préalable de publicité et d'évaluabilité de ses objectifs pragmatiques. L'évaluation comme *«levier de la transformation et de la modernisation de notre système public²»* conduit, au contraire, à la reconnaissance de la pluralité des logiques d'intervention publique, comme le rappelle le Conseil national de l'évaluation dans les conclusions méthodologiques de son premier rapport annuel : *«La logique d'intervention permet de mieux comprendre la politique publique avant de l'évaluer et de servir d'outil futur de pilotage de cette politique par les administrations en cause. Elle permet également de pallier l'insuffisante clarté des objectifs politiques de plus haut niveau en définissant des objectifs pragmatiques et mesurables : objectifs généraux ou politiques ; objectifs spécifiques, mesurables et vérifiables ; stratégies de mise en œuvre de*

(1) Bernard Gomel a été rapporteur de cette instance avec M.-O. Lebeaux.

(2) Patrick Viveret, *«L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre»*, La Documentation française, 1989.

ces objectifs concrets ; mesures et système d'information ; indicateurs ; évaluation¹.»

Les travaux de l'instance d'évaluation du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports² éclairent les difficultés et les enjeux de la prise en compte d'une action publique de type «expérimentation sociale».

Les rapporteurs de cette instance ont été confrontés aux limites instrumentales de l'approche traditionnelle de l'évaluation (partie 1). Prendre en compte la logique d'expérimentation du programme conduit à examiner l'usage des acteurs (partie 2), ce qui devrait déboucher sur un autre mode d'évaluation (partie 3). Cette approche permet de mieux cerner deux questions essentielles : la formation et la référence au marché (partie 4).

1. Comment évaluer une expérimentation sociale ?

Les observations tirées d'un programme qui finance des expérimentations dont l'impact est massif et disséminé dans des milliers d'associations du champ peuvent déboucher sur des politiques publiques qui seront évaluables selon la conception de l'évaluation comme mesure et analyse des écarts entre objectifs et réalisation. L'approche de l'évaluation que nous défendons pour l'expérimentation sociale se situe ainsi en complémentarité avec l'approche classique. L'intégration de l'analyse des résultats, des usages des outils dans cette conception de l'évaluation modifie la contrainte : d'un préalable d'évaluabilité de la mesure, on passe à une contrainte renforcée concernant l'apprentissage collectif réalisé.

L'évaluation, telle qu'elle est organisée par le Conseil scientifique de l'évaluation et aujourd'hui par le Conseil national de l'évaluation trouve, son origine au début des années quatre-vingt-dix dans la recherche d'une nouvelle conception de l'action publique. Son inadéquation aux programmes «emploi» du secteur non marchand tient au fait que l'État continue d'y déployer sa toute-puissance, que la dimension volontariste de son action y est particulièrement marquée. La réalité du contrat qui lie l'employeur et l'État reste en grande partie

(1) Conseil national de l'évaluation, «L'évaluation au service de l'avenir, rapport 1999», La Documentation française, 2000.

(2) Anicet Le Pors (sous la direction), «Rapport de l'instance d'évaluation du programme "Nouveaux services-emplois jeunes" dans le champ de la Jeunesse et des Sports», La Documentation française, novembre 2001.

illusoire, même si des contractualisations plus sérieuses ont été expérimentées pour le dispositif «Nouveaux services-emplois jeunes». Dans le secteur non marchand où l'État peut conduire des expérimentations sociales en vraie grandeur, l'objectif de l'État semble se réduire à bousculer les routines, à provoquer des chocs importants afin de contraindre les acteurs, offreurs comme demandeurs de services, à se repositionner.

1.1 Une justification du programme

En s'appuyant sur une étude qui portait sur les attentes des Français en matière de services à la population¹, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) justifie le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» par la difficulté à saisir une demande potentielle de services : 62 % des personnes interrogées n'expriment «spontanément» aucune attente particulière². Arrivent en tête des réponses les transports en commun (11 %), le commerce de détail (9 %), l'aide aux personnes âgées et handicapées, la garde d'enfants, les activités culturelles, les activités sportives (5 %), l'environnement (3 %) et l'accompagnement et la sécurité dans les transports (2 %). En revanche, dès lors que l'on propose un service, une majorité – souvent forte – juge nécessaire ou tout à fait prioritaire son développement. Le partage se fait entre «tout à fait prioritaire» et «nécessaire». En croisant ces «attentes» avec la disposition à participer au financement des services, l'étude estime à 36 % la part de l'échantillon interrogé acquis au développement des services, les «impliqués» dans le vocabulaire de l'étude, qui jugent prioritaires l'aide aux personnes âgées (63 %), la lutte contre la pollution (52 %), l'amélioration des services aux personnes en difficulté (49 %), le soutien scolaire (45 %), la garde d'enfants (34 %). Plus jeunes, plus diplômés, mieux rémunérés, plus politisés, ils expriment davantage d'attentes tous azimuts qu'ils sont disposés à financer, sans préférences marquées quant aux modes d'organisation (même si l'acteur associatif est plébiscité et si le public et surtout

(1) Didier Gélot, «Les attentes des Français en matière de services», PIPS 2000.05 – n° 18.2, DARES ; «Les principaux enseignements de l'étude portant sur les attentes des Français en matière de services», note de synthèse de CSA pour la DARES (ministère de l'Emploi et de la Solidarité), novembre 1999. Enquête téléphonique réalisée du 20 au 30 octobre 1999 auprès d'un échantillon national représentatif de 1 997 personnes.

(2) Réponse à la question ouverte : «Dans votre région, ville ou quartier, quels sont tous les services existant actuellement ou à créer dont vous avez personnellement besoin et dont vous aimeriez disposer ?»

le privé font l'objet de critiques de la part de certaines catégories) et de financement des services ¹.

Cette enquête d'opinion conduit à estimer qu'un tiers de la population considère que se trouvent réunis la nécessité et les moyens d'une amélioration des services collectifs, qu'ils relèvent (aides aux personnes âgées, aux personnes en difficulté) ou non des missions traditionnelles de l'État. Mais la question de la politique de développement des services reste entière : tout au plus peut-on conclure sur la nécessité d'en convaincre une forte majorité de nos concitoyens (64 %) et de tester des offres précises. C'est ce que permet, de fait, le dispositif «Nouveaux services-emplois jeunes».

1.2 La construction d'objectifs pragmatiques pour l'évaluation du dispositif

L'action politique du ministère de la Jeunesse et des Sports a consisté, dès la préparation de la loi, à élargir les objectifs du programme aux besoins récurrents de financement des activités de son secteur. La commande d'évaluation du ministère comme les suggestions du Conseil national de l'évaluation ont orienté de fait l'évaluation vers des objectifs plus directement mesurables. Le cahier des charges de l'évaluation met l'accent sur l'analyse d'impacts : *«Il est proposé d'analyser les effets du programme gouvernemental en partant des intentions affichées par le gouvernement et traduites dans la loi et en étendant progressivement le champ de l'investigation à des effets indirects repérés, en tous cas, dans le champ des activités suivies par le ministère de la Jeunesse et des Sports : impact sur le développement des activités ; impact sur le développement de l'emploi ; impact sur la situation des jeunes ; impact sur les organismes employeurs ; impact sur d'autres dispositifs (contrats d'insertion en alternance et contrats de qualification) ; impact sur les formations et les diplômes propres au ministère de la Jeunesse et des Sports ; impact sur la coopération interinstitutionnelle (notamment interministérielle) au plan local et au plan central.»*

(1) «Pour 84 % des personnes ayant cité au moins un secteur comme prioritaire (soit 90 % de l'échantillon), les associations répondraient très (30 %) ou assez bien (54 %) à leurs attentes» et «aucune catégorie ne se distingue par un niveau d'approbation plus faible que la moyenne. Ce qui n'est pas tout à fait le cas en ce qui concerne le secteur public et les entreprises privées», note de synthèse de CSA déjà citée.

Dans son rapport annuel 1999, le Conseil national de l'évaluation suggère l'analyse de la valeur économique créée par les activités développées grâce au programme, celle de l'impact de ces emplois sur la gestion des ressources humaines dans le secteur public (effets de substitution, amorce d'une nouvelle segmentation ou mise en place d'une nouvelle modalité de recrutement des agents publics), celle de la gestion du programme par le service public de l'emploi (favorise-t-elle la mobilisation du secteur associatif ? Le programme apporte-t-il des innovations, voire des ruptures, dans la priorité accordée au développement d'activités répondant à une véritable demande sociale, potentiellement solvable, dans le renforcement d'une logique de professionnalisation, l'identification de nouveaux métiers, la volonté de passer d'une logique de guichet à une logique de projet instaurant une nouvelle forme de coopération entre l'administration et le secteur associatif ?)

1.3 Recherche de causalités et modernisation de l'État

Le Conseil national de l'évaluation insiste, dans la suite des travaux du Conseil scientifique de l'évaluation, sur la recherche de causalité : *«Les évaluations doivent se situer dans un esprit qui est celui de l'explication des causes des résultats observés», «le CNE estime qu'il n'y a pas évaluation tant que la question de la causalité (c'est-à-dire pourquoi avons-nous obtenu les résultats que nous avons mesurés et analysés ?) n'est pas posée», «l'évaluation commence avec l'analyse objective des causes», «trop d'évaluations ne sont encore en fait que des bilans alors qu'elles doivent être des analyses de causalité établissant les liens entre les résultats mesurés et les objectifs initiaux¹.»*

Cette focalisation est d'autant plus remarquable que la méthode reine de l'évaluation, la statistique, s'est construite comme science au début du vingtième siècle à partir d'un abandon revendiqué de la recherche de causalité : *«Faire entrer tous les phénomènes de l'univers dans la catégorie de contingence plutôt que dans celle de causalité, c'est là une opération qui fait époque dans l'histoire des idées²»*. Mais surtout, cette conception de l'évaluation est la traduction méthodologique d'une commande politique, celle

(1) Conseil national de l'évaluation, déjà cité, 2000.

(2) Pearson Kar, 1912, *«La grammaire de la science»*, traduction française de Lucien March, Alcan. Sur cette révolution épistémologique fondatrice de la statistique moderne, voir les travaux de Alain Desrosières ; en particulier, Alain Desrosières, *«La politique des grands nombres ; histoire de la raison statistique»*, La Découverte, 1993.

de la réforme de l'État : «*Faire de l'évaluation un levier essentiel de la transformation et de la modernisation de notre système public*¹.»

Le lien avec des questions de mesure est établi à travers la référence à l'efficacité : «*L'évaluation des politiques publiques (...) comme modalité de réponse à l'exigence démocratique de transparence et d'efficacité des politiques publiques*²» La montée de l'évaluation serait, en France, le signe de la perte du consensus «implicite et par défaut» dont faisait l'objet la politique de l'emploi³. Le débat public que l'évaluation permet est ainsi d'emblée orienté sur une demande de mesure de l'efficacité des politiques. Alors que, comme le signale Maurice Baslé, si cette raison «politique» participe bien au développement du réflexe et de la culture de l'évaluation⁴, deux autres raisons, internes celles-là, interviennent : les contraintes financières (qui seraient désormais, selon l'auteur, de caractère structurel du fait de la baisse tendancielle des prélèvements obligatoires liée à la mondialisation de la concurrence) et les nouveaux défis managériaux de la gestion publique.

2. L'impossibilité de construire *a posteriori* les intentions initiales

Contraint à un travail préalable de construction *a posteriori* des intentions, l'évaluateur est conduit à prendre comme acteur unique et unifié l'État central, représentation imaginaire des conditions réelles de lancement du programme. En effet, les débats internes à l'instance et les auditions réalisées montrent la multitude des acteurs engagés dans la *définition* du programme : la loi d'octobre 1997 est le résultat de six mois de négociation qui ouvre le programme largement au-delà de ce qui avait été annoncé dans la campagne du Parti socialiste pour les élections législatives de mars 1997. La reformulation par l'évaluateur des objectifs poursuivis, déterminante dans la conception

(1) Patrick Viveret, *op. cit.*

(2) *Discours d'installation du Conseil national de l'évaluation.*

(3) Jérôme Gautié, «Dossier 8», CEE, page 9.

(4) «*Avec l'accroissement des niveaux d'éducation, les citoyens et les opinions publiques souhaitent davantage ce qui est fait de l'argent public. [Le citoyen] souhaite mieux connaître les effets de l'action publique, être à même de vérifier si l'on tient ce que l'on promet (efficacité dans la réalisation des objectifs officiels), si on limite le gaspillage (efficience), si on utilise les bons outils (cohérence), si les politiques sont adaptées aux problèmes à résoudre (pertinence)*». «*Les pratiques de l'évaluation française des contrats de Plan État-région*», contribution au rapport d'activité du Conseil national de l'évaluation, La Documentation française, 2000.

classique de l'évaluation, est donc, pour ce type de programme, fortement politique. Dans ce cas particulier, la reconstruction est d'autant plus difficile que, par rapport au début de l'année 1997, le changement notable de la conjoncture de l'emploi a modifié de fait les objectifs. L'impact du changement de contexte, largement imprévisible, sur la consistance comme politique de l'emploi du programme a d'ailleurs conduit à des hésitations sur les suites à lui donner¹.

2.1 Les surprises dans l'usage du programme : l'exemple de l'âge des jeunes salariés

Au moment où les travaux de l'instance commencent, à mi-parcours du programme, la question de l'avenir des jeunes salariés du programme est posée. L'accent particulier mis sur cette question s'explique par le fait que, par rapport aux autres dispositifs «jeunes», l'âge plus élevé à l'embauche (l'âge médian de jeunes recrutés est de plus de vingt-quatre ans) se cumule avec une durée plus élevée de financement (cinq ans) : l'épreuve de la stabilisation dans l'emploi se trouve ainsi décalée largement au-delà de la trentaine (la moitié des jeunes aura trente ans et plus au terme des cinq années de financement). Ainsi, contrairement à d'autres dispositifs qui peuvent être considérés comme des maillons intermédiaires dans une chaîne d'insertion des jeunes dans l'emploi, l'embauche des jeunes dans le programme NSEJ, souvent précédée par la participation à d'autres dispositifs, est considérée comme l'ultime étape, celle de la professionnalisation, d'une trajectoire de stabilisation dans une activité et un métier choisis. Le terme de «sas», souvent utilisé pour qualifier d'autres programmes «jeunes», n'est plus du tout adéquat pour ce programme.

Cette position particulière du programme (s'adressant plutôt aux jeunes les plus âgés, en particulier dans les champs Jeunesse et Sports) conduit à anticiper, à mi-parcours, la question des prolongements, en particulier financiers, du soutien à ces activités supports aux «emplois jeunes». Cette question de l'avenir de l'emploi des jeunes pèse sur la dynamique du programme, qui reposait initialement sur l'expérimentation durable (sur cinq ans) de nouvelles activités (nouvelles quant aux modalités ou au contenu des prestations concernées), exercées par des jeunes en position de développeurs du projet agréé dans le cadre du programme. Dans la perspective à deux ans des premières sorties du programme, la dimension «expérimentale» du programme se trouve stigmatisée pour les risques qu'elle fait courir aux jeunes salariés. Le terme de «cobaye» a pu ainsi être utilisé.

(1) Annoncées pour septembre 2000, les décisions n'ont été arrêtées qu'en juin 2001.

La prégnance de la question de l'avenir de l'emploi des jeunes salariés du programme s'explique aussi par la difficulté à tenir un discours général sur le second versant du programme, celui sur les activités. Le maître-mot y est *diversité* : c'est le premier terme utilisé par les acteurs comme par les experts pour qualifier, ou plutôt renoncer à qualifier, l'état actuellement observable de la réalisation en cours des «projets» financés par le programme. Du démarrage fin 1997 au premier semestre 2000, l'éparpillement des projets suspend la critique et l'évaluation. L'intérêt porte sur :

- la mise en œuvre du programme,
- la progression quantitative des embauches,
- la réalisation des accords-cadres : il est trop tôt pour porter une appréciation générale. Les travaux de l'instance commencent avec une nouvelle phase du programme, fortement marquée par la question dite de la «sortie» du programme : la question de l'emploi passe naturellement en premier plan comme condition partagée par l'ensemble des salariés dans le cadre du programme¹.

2.2 La question du bénévolat permet de préciser le problème

Le bénévolat est un élément essentiel du fonctionnement des associations du champ Jeunesse et Sports. Comme le rappelle, dès l'introduction, le rapport Lair² d'octobre 1997 sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes, fondées sur le bénévolat, «elles [les associations du champ Jeunesse et Sports] constituent l'un des derniers, pour ne pas dire le dernier, lien social existant dans notre monde moderne. La mise en place de ces emplois jeunes devrait permettre de soulager le travail des bénévoles et d'ouvrir parallèlement de nouveaux secteurs de développement». Tout au long du rapport, l'importance du bénévolat est soulignée : dans le domaine du sport par exemple, douze millions de licenciés sont accueillis et pris en charge dans 170 000 associations locales grâce à un million de bénévoles. L'engagement actif de ces derniers représente 360 millions d'heures-année.

(1) Même si cette condition commune n'est pas vraiment partagée par les premiers concernés. C'est en tout cas ce qui ressort du «test».

(2) Le rapport Lair est le rapport sectoriel (la mise en œuvre du programme a été encadrée par des rapports sectoriels confiés à des personnalités qualifiées) confié à Yves Lair, président des Offices municipaux de sports, par la ministre de la Jeunesse et des Sports.

Le premier des sept pôles de besoins, nouveaux ou non couverts, recensés dans le rapport concerne le «soutien à la vie associative» : *«Que ce soit pour les activités purement administratives ou pour celles qui sont liées à l'accueil, à l'animation et à la promotion, on assiste à l'émergence d'emplois qui traduisent une professionnalisation de fonctions assurées jusqu'alors par des bénévoles¹.»*

Peut-on considérer pour autant que le ministère conduit une «politique du bénévolat», traduite sous forme d'objectifs pragmatiques dont la réalisation pourrait être évaluée à travers le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» ? Il nous semble plutôt – c'est en tout cas l'approche heuristique que nous proposons pour l'évaluation – que le ministère s'interroge sur les conséquences des évolutions en cours quant à la nature et à l'intensité du bénévolat. Il saisit le programme comme une opportunité pour observer comment les responsables des milliers d'associations du champ, confrontés à ces évolutions du bénévolat, s'emparent du programme pour trouver des solutions : la distinction entre bénévolat «de responsabilité» et bénévolat «de compétence» (parfois appelé volontariat), qui impliquent des engagements différents et qui connaissent des évolutions différentes, est-elle avérée ? Dans quelles situations, sur quels types de tâches observe-t-on une substitution des jeunes embauchés dans le cadre du programme NSEJ aux bénévoles ? Le phénomène touche-t-il uniquement le volontariat (bénévolat de compétence) ? Cette substitution crée-t-elle des conflits avec les bénévoles ? Les bénévoles freinent-ils la professionnalisation des activités des associations ? Sont-ils, au contraire, les garants de l'objet associatif ?

Il faut donc considérer, pour le bénévolat comme pour les autres axes identifiés dans le rapport, que les financements apportés par le programme permettent de réaliser une véritable expérimentation. Dans l'approche de l'évaluation que nous proposons, l'accent est mis sur les réponses apportées par les réalisations du programme. Les questions initiales (les questions et pas les objectifs), celles qui ont présidé à la mise en œuvre du programme dans le champ et à la mise en place de l'expérience (elles sont assez claires en ce qui concerne le ministère de la Jeunesse et des Sports, et le rapport en offre une synthèse précieuse), permettent de caler les investigations.

(1) Il conduit à deux emplois types : «agent de développement associatif local» et «agent d'accueil, d'information et de secrétariat associatif», qui représentent respectivement 9 % et 2 % des recrutements du programme dans le champ.

Sur la question du bénévolat, les investigations menées par l'instance éclairent la restructuration en cours du bénévolat et conduisent à une appréciation positive : le programme permettrait un nouveau partage des tâches qui correspond à l'évolution de l'engagement bénévole (chapitre 6 du rapport). En revanche, sur deux autres points sensibles du programme, celui de la formation et celui de la consolidation «marchande» des activités, nous verrons plus loin (partie 4) que les résultats de l'évaluation mettent en lumière des contradictions importantes entre les jeunes, les employeurs et le ministère de la Jeunesse et des Sports.

2.3 Partir des usages du programme sans postuler *a priori* sa consistance politique

La justification pragmatique du programme est l'expérimentation d'offres de services précises comme moyen de mieux connaître et satisfaire les attentes des Français. L'absence d'objectifs contractuels et la prise en charge totale par l'État des incertitudes sont rendues possibles par le confinement du programme dans le «laboratoire de l'État» que constitue le secteur non marchand¹. La sortie vers le secteur marchand a été présentée comme la perspective centrale du programme. S'il s'agit de faire la part, dans les réalisations observées, des chimères incapables de vivre hors de la cloche de l'expérimentateur et des montages économiques viables dont la diversité est à reconnaître et à consolider, comment cet enjeu est-il évaluable ?

L'expérience qu'il s'agissait pour l'instance d'évaluer est celle de la mise à disposition contrôlée d'un outil polyvalent de financement : le dispositif «Nouveaux services-emplois jeunes». Son usage est réservé à l'embauche d'un jeune salarié par une structure non marchande (contrainte stricte) qui s'engage dans une activité innovante d'utilité sociale (contrainte faible) qui ne concurrence pas une activité existante (contrainte forte). Dans le champ du ministère de la Jeunesse et des Sports, la concertation avec les grandes structures a permis d'identifier les besoins prioritaires afin d'en intégrer la couverture dans le cadre de la loi en cours de préparation.

(1) Bernard Gomel, «La conduite des dispositifs emploi dans le secteur non marchand», «La Lettre du CEE», 1999.

Le rapport Lair issu de ces négociations a été largement diffusé dans le champ, dès la fin 1997 : la politique du ministère y est déclinée opérationnellement sous la forme de quinze emplois types préformatés et prénégociés¹. Ce rapport propose un cadre d'usage(s) du programme qui facilite et oriente l'engagement de l'ensemble des acteurs du champ (services déconcentrés, grandes fédérations, employeurs, jeunes et éventuellement usagers). Devant le succès quantitatif du dispositif dans son champ², le ministère a obtenu que l'évaluation des impacts du dispositif soit intégrée dans le programme de travail du Conseil national de l'évaluation. Avec les recommandations du CNE et en particulier le rapprochement avec l'instance d'évaluation des emplois aidés dans le secteur non marchand, la demande du ministère a constitué le cadre du travail de l'instance.

3. Le cadre de la coopération

Le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» a une apparence :

- un appel d'offres public à projets,
- un cahier des charges précis,
- une instruction locale des dossiers,
- un agrément par une commission locale.

Les conditions d'un contrat³ entre l'employeur et l'État semblent réunies comme jamais dans ce type de mesures et la méthodologie de l'évaluation semble toute tracée : partir du projet, analyser sa construction, son agrément et les étapes de sa mise en place et de sa réalisation. Mais la base de connaissances indispensables pour suivre la réalisation du projet n'existe pas. Par exemple, les agents ne savent rien des procédures de recrutement (elles font pourtant l'objet d'obligations conventionnelles) et des embauches effectivement réalisées dans

(1) Des investigations menées dans le cadre du travail de l'instance montrent que treize de ces emplois types vont être largement repris, jusqu'à rassembler plus de la moitié des emplois financés dans le cadre du programme dans les activités du champ (informations complémentaires en annexe).

(2) Le rapport Lair n'a pas proposé d'objectifs chiffrés mais la simple comparaison avec des dispositifs antérieurs de même nature spécifiques au champ «Jeunesse et Sports» montre l'évidence du succès quantitatif du programme dans le champ.

(3) Même s'il s'agit de «contrats émergents d'assurance» plutôt que de contrats économiques classiques, «contrats planifiés incitatifs» selon la caractérisation utilisée par François Eymard-Duvernay ; in François Eymard-Duvernay et Pierre Geslot, «L'acteur public local : l'exemple des politiques d'insertion», Actes du colloque «Les figures de l'institution et de la norme, entre États et sociétés civiles», 1998.

le cadre du projet. Une intervention dans ce domaine, pour veiller, par exemple, à la publicité des recrutements, au dépôt de l'offre d'emploi à l'agence locale de l'emploi et à l'adéquation entre le poste et la personne recrutée, relève de l'initiative de l'agent. Autre exemple, les collectivités territoriales directement concernées (Conseil général et commune, qui cofinancent souvent le projet et peuvent être amenés à prendre le relais, à terme, du financement de l'État) ne sont pas parties prenantes de l'instruction des dossiers.

Pour l'évaluation de ce type de programme, il est indispensable que la base de connaissances ne s'arrête pas à l'instruction des dossiers. C'est pourquoi la première tâche de l'instance a été, contrainte et forcée, de compléter l'information sur la période qui a suivi l'agrément du projet. La solution retenue (deux enquêtes statistiques auprès de salariés du programme et d'employeurs ainsi que des enquêtes monographiques) s'est révélée peu satisfaisante, même si elle était, dans les conditions de travail de l'instance, la meilleure solution réalisable.

Peut-on imaginer une amélioration des procédures ? La piste majeure consiste à organiser les moyens d'un meilleur pilotage continu du programme : l'évaluation pourrait alors être fondée essentiellement sur l'exploitation secondaire des données rassemblées pour ce pilotage. Seraient alors réunies les conditions d'évaluation d'une expérience partagée par un grand nombre de parties prenantes : employeurs, salariés du programme et autres salariés de l'organisme, usagers, habitants du territoire concerné, élus de ce territoire, représentants locaux des politiques départementales, régionales et nationales, représentants politiques comme représentants des disciplines et activités...

La mobilisation des services «emploi» de l'État a été exceptionnelle dans la promotion du programme et l'instruction des dossiers. C'est un engagement de cette importance mais concernant, cette fois, les services économiques que réclameraient le pilotage et l'évaluation permanente de la réalisation des projets. Il n'en a rien été. Ce sont, au contraire, les services «emploi» qui viennent d'être à nouveau mobilisés, suite aux décisions annoncées en juin 2001 concernant les modalités de consolidation des nouveaux services et des emplois jeunes. C'est redonner au programme une consistance comme instrument de la politique de l'emploi, consistance qu'il avait normalement perdue au fil des réalisations économiques diverses qu'il a permises ou facilitées.

Le contrat apparaît, dans la tradition de ce type de mesure, comme un simple habillage juridique, une fiction¹. Ainsi, les motifs de sortie anticipée d'un salarié n'affectent pas sensiblement son remplacement : un salarié qui part sans explication ou insatisfait est remplacé dans 80 % des cas ; un salarié licencié pour inaptitude dans 84 % des cas ; un salarié qui part pour un autre emploi est remplacé dans 77 % des cas, une rupture non motivée (par l'employeur) est suivie, à 75 %, d'un remplacement. De même, lorsque le jeune est embauché par la structure sur un autre type d'emploi, il est remplacé dans 66 % des cas. C'est seulement lorsque le jeune est transféré d'un employeur à un autre au sein du dispositif que son taux de remplacement tombe à 20 % .

La question de la coopération est importante pour déterminer les parties prenantes de l'évaluation. Il est remarquable que les investigations menées par l'instance conduisent à conclure que *«à mi-parcours, fin 2000, le processus de pérennisation n'avait pas réellement commencé»*, alors que les promoteurs du programme considèrent que *«la pérennisation est l'enjeu fondamental du programme. Le dispositif représente un investissement financier considérable de l'État en faveur du développement du secteur des services et de l'accroissement de la qualité de la vie : la rentabilité de cet investissement se mesurera notamment au regard du taux de pérennité des activités créées»*.

À mi-parcours, les enquêtes montrent la détermination des employeurs à «défendre» leurs activités et en particulier celles qui bénéficient du soutien financier du programme. En revanche, l'horizon de la «suite» du programme reste lointain dans un avenir plongé dans trop d'incertitudes pour que les employeurs puissent faire des plans précis. Le règlement du problème de la pérennisation de l'activité, du poste et de l'emploi du jeune n'est pas encore à l'ordre du jour du gestionnaire, sauf pour les élus lorsque l'employeur est une collectivité territoriale.

Le calendrier des décisions est clair pour nos interlocuteurs : c'est d'abord aux responsables nationaux, au niveau où le programme a été décidé, de fixer le cadre de cet après-programme. Après et seulement après pourra commencer la planification de la sortie du programme, localement et structure par structure.

(1) La notion de contrat se retrouve dans la notion d'activation des dépenses de l'emploi, dans la dynamique de laquelle certains auteurs mettent le programme NSEJ. La fiction n'est pas moindre.

4. Compétences et qualification

Un des arguments majeurs de ce type de programme est de bousculer des fonctionnements jugés insatisfaisants. C'est le cas, en ce qui concerne le dispositif «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports, des filières d'accès aux métiers du domaine. Pour élargir l'accès aux emplois du champ, la référence aux compétences est centrale : la compétence personnelle, hors situation de travail, attestée par un engagement ancien dans la structure. Le programme a permis d'embaucher beaucoup de «piliers de clubs» qui n'avaient pas les diplômes réglementaires pour encadrer, contre rémunération, des activités physiques. Le programme constitue ainsi une concurrence délibérée aux filières classiques d'accès à ces métiers. Le ministère a organisé cette ouverture en utilisant des dérogations à la loi et en accélérant la mutation des formations professionnelles. Le passage à l'alternance et la validation des acquis professionnels suscitent d'ailleurs un vif débat dans le champ sur la logique de la compétence comme levier de critique et de modernisation de l'accès aux métiers du domaine.

4.1 Une demande de formation qualifiante

A contrario, les enquêtes de l'instance montrent que la demande de formation des jeunes recrutés dans le cadre du programme est surtout orientée vers les formations diplômantes qui leur ouvrent un marché du travail très actif¹. Le programme leur apporte une situation de travail permettant la validation des acquis, une rémunération pendant leur formation en alternance, voire le financement de la formation et des frais connexes. Les plates-formes de professionnalisation étaient censées encadrer la construction et la reconnaissance des nouveaux métiers. Elles ont plutôt été confrontées à une modification des critères de recrutement sur des métiers classiques qui appelait plutôt un encadrement des modalités d'évaluation des compétences.

On ne peut pas considérer que les difficultés relevées dans le domaine de la formation des jeunes salariés proviennent essentiellement d'une inadéquation entre demande et offre de formation. La diversité des situations et la diversité de tâches dans chaque situation d'emploi ne sont pas une nouveauté dans le champ de la Jeunesse et des Sports. En face de chaque emploi jeune, il y a souvent une solution théorique de formation. Les difficultés proviennent plutôt de la modification complète de la situation professionnelle des jeunes formés. Ces

(1) Dans les postes sportifs, un tiers des départs à l'initiative du jeune salarié sont motivés par le fait d'aller occuper un emploi, contre 26 % en moyenne.

formations, classiques ou adaptables quant au contenu, qui répondent théoriquement aux besoins des jeunes embauchés dans le cadre du dispositif, ont été organisées comme relevant de la formation professionnelle *initiale* : formations théoriques longues (plusieurs années) à temps plein. Elles intéressent brutalement et massivement des *jeunes en emploi* recrutés sur la base de compétences acquises dans des cycles de formation différents (formation générale) ou inférieures au brevet d'État indispensable à la pleine responsabilité de leur activité professionnelle actuelle. Dans le cadre du programme, on passe à un besoin de formations continues en alternance : cela nécessite une organisation radicalement différente et l'adaptation à des besoins de compléments de formation très divers.

Les modalités de formation sont donc plus problématiques que les contenus alors que l'effort de réorientation de l'offre de formation a plutôt porté sur le renouvellement des contenus avec le risque de travailler sur des anticipations idéales typiques, autour de quelques métiers nouveaux. C'est le grand reproche adressé aux plates-formes régionales de professionnalisation : avoir orienté leur travail vers la création de référentiels métiers plutôt que d'être parties des difficultés rencontrées, par les jeunes et leurs employeurs, dans l'accès à la formation dans des conditions compatibles avec les tâches qu'ils assuraient dans la structure.

4.2 Former à la polyvalence ?

Les jeunes salariés, confrontés à des tâches administratives complémentaires de tâches d'encadrement des pratiques, expriment des demandes de formation dans ces deux domaines. Une formation sérieuse de ce type conduit traditionnellement à un poste de direction. Les petites structures associatives, en particulier sportives, peuvent-elles viser la stabilisation financière d'un tel poste ? Les solutions mises en place avant le programme, comme la mise à disposition de salariés à temps partagé (supportés par la fédération ou l'association Profession Sports du département) complétée par du bénévolat, ne restent-elles pas une alternative autrement réaliste ? Sauf à considérer que la logique du programme conduit à faire prendre ce type de risque au jeune salarié au nom du principe unique de professionnalisation – pérennisation dans la structure d'accueil –, c'est une question qui doit se poser aux acteurs du champ qui sont en position de ne pas prendre en compte uniquement l'intérêt et le pari de chaque structure. L'appui aux structures dans leur démarche de pérennisation contient une dimension territoriale qui concerne les élus locaux et les fédérations. Au moment de l'instruction des dossiers, cette dimension n'a, semble-t-il, pas été très présente.

Les employeurs du programme assignent à la formation des objectifs très larges et se refusent à considérer, dans leur grande majorité, que les différentes attentes puissent être contradictoires. Ainsi, 80 % des employeurs considèrent que la formation répond à la fois aux besoins du poste, au projet professionnel du jeune et à ses besoins au-delà du programme.

Ils sont soutenus, dans cette perspective transversale, globale et syncrétique de la formation, par les services Jeunesse et Sports qui proposent une offre de formation qui va encore au-delà des formations aux «métiers» (et aux diplômes) Jeunesse et Sports, formations spécifiques auxquelles s'adressent pourtant une majorité (58 %) des employeurs.

Les autres demandes de formation, non spécifiques en ce qu'elles sont liées aux tâches administratives et organisationnelles réalisées par les jeunes (dont la polyvalence est attestée), sont rassemblées, mises en cohérence et spécifiées Jeunesse et Sports à travers une approche transversale type «conduite de projets». Le rapport complémentaire, réalisé par M. Gruneisen (décembre 2000) dans quelques régions, témoigne bien du fait que Jeunesse et Sports ne considère qu'un seul paradigme d'usage du programme dans son champ.

Il est pourtant assuré que la perspective de la professionnalisation conjointe du poste et du jeune salarié, sanctionnée par la pérennisation de l'activité, n'est pas la seule qu'il convient de prendre en compte. C'est pourquoi il nous semble important de conserver, pour réfléchir aux problèmes de formation posés à l'occasion du programme, la distinction entre la formation aux métiers Jeunesse et Sports (que nous qualifions de spécifique) et les autres formations, classées ici non spécifiques, qui répondent à la diversité des besoins et/ou des attentes des jeunes. Tout comme l'offre de formation Jeunesse et Sports, qui ne s'adresse pas exclusivement au champ Jeunesse et Sports, elle ne peut prétendre répondre à la diversité des attentes des jeunes du champ. Dans le cadre d'une évaluation, il est important de tenir cette distinction.

4.3 La référence au marché

La communication initiale du programme a beaucoup insisté sur la vocation «marchande» des activités aidées par le programme. Elle répondait à une objection politique, la création d'une fonction publique au rabais, mais prenait le risque de ne pas rendre compte exactement de la dynamique de développement et de professionnalisation d'activités qui est finalement, suite aux négociations interministérielles de l'été 1997, au principe du dispositif, comme indiqué dans les textes législatifs et réglementaires. La question de la

«nature» des activités a également été posée dans le rapport d'évaluation du Sénat ¹.

La référence au marché pose effectivement problème. Elle est souvent confondue avec la question de la solvabilisation des activités. Les enquêtes de l'instance montrent pourtant que, le plus souvent, l'objectif de financement interne de l'emploi n'est pas réaliste. Il n'est d'ailleurs considéré comme tel ni par les responsables de la structure ni par les instructeurs du projet. Le développement de l'activité n'en reste pas moins un objectif essentiel : c'est la preuve de l'intérêt et de l'attractivité de la prestation. La démonstration est dirigée vers les financeurs potentiels sous la responsabilité desquels est remise la solution finale de solvabilisation pérenne de l'activité. Le mécanisme du marché n'est que l'outil de prospection des demandes potentielles. Plusieurs types de consolidation des activités sont considérés et l'expérimentation financée par le dispositif porte précisément sur cette question qu'elle doit permettre de trancher au cas par cas. Les modalités de consolidation des activités sont en effet diverses ² : intégration de droit commun dans le secteur public ou le marché, poursuite d'une subvention (marché subventionné ou contrat aidé).

4.4 Concurrence déloyale

La rencontre avec les partenaires sociaux a permis à l'instance d'entendre la déclinaison spécifique aux emplois jeunes de la double approche qui nie pareillement l'existence d'un espace pour mener ce type de politique ou d'expérimentation : concurrence déloyale d'un côté, fonction publique au rabais de l'autre.

Malgré le caractère convenu de l'opposition privé-public, il n'est peut-être pas complètement inutile de rapporter ces arguments traditionnels au programme «Nouveaux services-emplois jeunes». Le représentant du MEDEF considère que le programme ³ fragilise sans raison les véritables emplois au profit de structures associatives faussement non lucratives ou, en tout cas, sans véritable objet associatif. Si le programme a une légitimité dans le champ public, les

(1) Alain Gournac, «Pour une sortie en bon ordre. Bilan à mi-parcours des emplois jeunes», rapport de la Commission des affaires sociales du Sénat, Paris, 2000.

(2) Sans oublier les abandons suite à une appréciation négative partagée de l'expérimentation.

(3) Les entreprises privées du secteur n'ont accès au programme que dans de rares cas de délégation de service public (loi Sapin).

nombreuses associations qui n'ont pas, selon lui, de véritable utilité collective devraient être écartées du bénéfice de ce type d'aide¹. Argument supplémentaire, les emplois financés par le programme sont plus fragiles et de moins bonne qualité (salaire, reconnaissance des compétences) que les «vrais» emplois que ce type de politique empêche de construire.

Y a-t-il un enjeu d'innovation dans ce secteur ? Selon le représentant du MEDEF, non : la demande des clients est connue et l'offre qualitativement satisfaisante. Selon lui, une «simple» politique de solvabilisation de la demande (chèque emploi service) et l'abaissement de la TVA (à 5,5 %, conformément à une directive européenne non appliquée en France) permettraient de faciliter l'accès des clients aux services qu'ils attendent sans concurrence déloyale. En résumé, la partie privée non marchande du programme ne se justifie ni par des raisons économiques ni par des raisons sociales.

Une modalité supplémentaire est moins clairement envisagée, bien qu'elle intègre une caractéristique souvent évoquée, la proximité dans l'économie de l'activité, et qu'elle se présente comme une alternative au marché². La fonction de l'organisation «de proximité» est de permettre l'ajustement, l'appariement de deux singularités, celle d'un demandeur et celle d'un offreur. Cette approche économique de la proximité a le mérite de pointer ce qui justifie finalement ce type de programme, la difficulté conjointe de l'État et du marché en tant qu'outils d'allocation de ressources pour des activités de services relationnels.

Mais, comme le montrent les enquêtes menées par l'instance, ces innovations sont rares : c'est uniquement dans les marges du programme que nous les avons parfois rencontrées. Elles étaient considérées par leurs promoteurs eux-mêmes comme le résultat de concours de circonstances exceptionnels. Dans l'immense majorité des cas, les emplois sont classiques et la professionnalisation des activités, elles-mêmes classiques, est avant tout assurée par une innovation dans le champ, le travail salarié à temps plein.

L'évaluation telle qu'elle est souvent entendue, la mesure d'un écart entre des objectifs et leur réalisation, renvoie à une conception du futur qui est effectivement attachée à l'État. La prise en compte, dans l'évaluation, d'une logique d'intervention publique de type «expérimentation sociale» suppose un modèle alternatif de prise sur le futur.

(1) Ou alors ouvrir l'accès au programme aux entreprises privées du secteur lucratif.

(2) Laurent Cabotte, «Économies et politiques de l'aide ménagère», thèse pour le doctorat de sciences économiques, université Paris X-Nanterre, 2000.

Ces deux modèles renvoient à une opposition politique :

- dans le premier cas, le calcul émane d'une conscience souveraine capable d'établir des régularités à partir d'une position de surplomb ;
- dans le second, la prise vient d'une participation immanente qui prend appui sur des séries d'expériences.

Nous ne pouvons que soutenir ceux qui s'élèvent contre la tendance à qualifier d'avance les événements, à les rapporter à des espaces de vérité préconstruits et indiscutables et à qualifier toutes les formes d'expériences vécues. C'est là, nous semble-t-il, une contribution à la défense des fondements de la citoyenneté, plus efficace que la référence obligée à la nécessaire transparence de la communication politique ou que le regard cynique qui plonge toute expérience dans les déterminants inéluctables de rapports de force et d'intérêts. L'objet de la sociologie est de donner des prises aux acteurs, non de leur en retirer ¹.

L'élargissement de l'évaluation que nous proposons donne une nouvelle légitimité à ce type de dispositif. Mais est-ce bien l'objectif du programme d'évaluation de l'action publique lancé au début des années quatre-vingt-dix ? S'agit-il de produire des résultats pour alimenter le débat démocratique ou, plutôt, d'introduire une contrainte d'évaluation dans l'action publique qui serait alors le levier de «la transformation et de la modernisation de notre système public» que vise le rapport Viveret ? Retenir le premier terme de l'alternative conduit à proposer une procédure d'évaluation ajustée à la logique d'intervention de l'action publique. Pour un programme d'expérimentation sociale, cela conduit à déplacer l'évaluation vers l'analyse des résultats, en laissant *in fine* aux politiques la responsabilité de juger du bien-fondé des usages constatés du programme. C'est rompre avec la coupure radicale entre le temps du politique et le temps de l'expertise qui est au principe de l'approche normative.

(1) F. Châteauraynaud et D. Torny, «Les sombres précurseurs ; une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque», Éditions de l'EHESS, 1999.

Sources

Barbier (J.-C) et Gautié (J.), «Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis, Cahier 37 du Centre d'études de l'emploi, PUF, 1998.

Cabotte (Laurent), *Économies et politiques de l'aide ménagère : une analyse économique des orientations récentes arrêtées par le programme d'emploi dans les services de proximité*, thèse pour le doctorat en sciences économiques (à paraître aux éditions du CEE), 2000.

Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'EHESS, 1999.

Conseil national de l'évaluation, *L'Évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, La Documentation française, 2000.

Eymard-Duvernay (François), «Critique des nouveaux principes d'évaluation des compétences», *La Revue de la CFTD*, 2001.

Eymard-Duvernay (François) et Geslot (Pierre), «L'acteur public local : l'exemple des politiques d'insertion», *Actes du colloque «Les figures de l'institution et de la norme entre États et sociétés civiles»*, 1998.

Gautié (J.), «L'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en France», *Dossier n° 8* du Centre d'études de l'emploi, 1996.

Gélot (D.), «Les attentes des Français en matière de services», *PIPS 2000.05*, n° 18.2, DARES, 2000.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES), *L'Avenir des nouveaux services et des emplois jeunes*, 2001.

Perez (Coralie), *Évaluer les programmes d'emploi et de formation : l'expérience américaine*, 2001.

Centre d'études de l'emploi, *Dossier 18*, La Documentation française, 2000,

Centre d'études de l'emploi, *Plan national d'action pour l'emploi 2000 et bilan du plan 1999*, La Documentation française, 2000.

Viveret (Patrick), *L'Évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1989.

ANNEXE

Le rapport Lair comme mode d'emploi du dispositif dans le champ de la Jeunesse et des Sports

On peut évaluer dans quelle mesure le rapport Lair et en particulier sa partie la plus opérationnelle, les quinze emplois types recensés, a réellement servi de document de référence lorsque les conventions ont été signées entre les employeurs et les pouvoirs publics. Les documents administratifs enregistrent les intitulés des postes. Nous avons pu ainsi réaliser un rapprochement entre les intitulés standard proposés (et leurs variantes) et les intitulés effectivement repris par les employeurs.

Ces quinze types d'emplois regroupent un peu plus de la moitié (53 %) des emplois sur lesquels des recrutements sont intervenus dans le cadre du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ «Jeunesse et Sports» et 28 % des recrutements dans les autres champs. Dans l'ensemble des projets sportifs, ils regroupent 58 % des emplois ; 57 % des emplois du sous-champ «Éducation et culture» et 43 % des autres emplois du champ «Jeunesse et Sports».

Parmi les quinze types d'emplois du rapport Lair, le plus fréquent dans l'ensemble du champ, celui d'«animateur de proximité» (il représente 9 % de l'ensemble des postes) n'est pas du tout spécifique au champ Jeunesse et Sports.

Le deuxième poste, «formateur-médiateur culturel ou artistique» (8 % de l'ensemble des recrutements), est lui beaucoup plus spécifique au champ «Jeunesse et Sports» et plus particulièrement au sous-champ «Éducation et culture» dans lesquels il regroupe 27 % des recrutements.

Dans l'ensemble des projets sportifs, c'est l'emploi «agent de développement de projets territoriaux de jeunesse, de sports et de loisirs» qui est le plus fréquent (21 %).

Le poste de «médiateur jeunes», qui représente 5 % de l'ensemble des postes, n'est que légèrement surreprésenté dans le champ «Jeunesse et Sports» (7 %).

- Chapitre 4 : Retours d'expérience -

Le poste «agent de développement associatif local» est trois fois plus fréquent dans les projets sportifs que dans l'ensemble des recrutements (12 % par rapport à 4 %).

Le poste «animateur d'activités sportives et/ou culturelles plurivalent» est lui aussi très spécifique aux projets sportifs (15 % contre 3 % en moyenne).

- Dans le sous-champ «Sport», près de la moitié des postes est regroupée dans trois types d'emplois :
 - ✓ agent de développement de projets territoriaux de jeunesse, de sports et de loisirs (21,4 %) ;
 - ✓ animateur d'activités sportives et/ou culturelles plurivalent (15,0 %) ;
 - ✓ agent de développement associatif local (12,3 %).
- Dans le sous-champ «Éducation et culture», la moitié des postes est regroupée dans quatre types d'emplois :
 - ✓ formateur-médiateur culturel ou artistique (27,1 %) ;
 - ✓ médiateur jeunes (8,7 %) ;
 - ✓ animateur de proximité (8,4 %) ;
 - ✓ coordonnateur de projet éducatif local (7,7 %).

Dans ce qui reste du champ «Jeunesse et Sports», il faut sept emplois types (la moitié) pour regrouper la moitié des recrutements.

- Deux emplois types ont été très peu utilisés :
 - ✓ agent technique d'accueil, de maintenance et de sécurité dans les petits équipements sportifs et de loisirs (0,2 %, soit 137 recrutements) ;
 - ✓ agent d'entretien des sites d'activités physiques de pleine nature (0,1 %, soit 67 postes).

- Contribution de Bernard Gomel -

		Champ «Jeunesse et Sports»			
Besoins sociaux	Emploi type	Sport	Éducat. Culture	Autres	Ensemble J-S
1. Soutien à la vie associative	Agent de développement associatif local	2 202	1 347	1 476	5 025
	Agent d'accueil, d'information et de secrétariat associatif	629 3,5	337 1,7	475 2,5	1 441 2,5
2. Encadrement et développement des activités sportives et culturelles	Animateur d'activités sportives et/ou culturelles polyvalent	2 688 15,0	1147 5,6	281 1,5	4 116 7,2
	Éducateur animateur sportif spécialisé	1 329 7,4	87 0,4	17 0,1	1 433 2,5
	Formateur médiateur culturel ou artistique	872 4,9	5 508 27,1	1 226 6,5	7 606 13,3
3. Accueil, entretien et sécurité dans les équipements	Agent d'entretien des sites d'activités physiques de pleine nature	42 0,2	8 0,0	17 0,1	67 0,1
	Agent technique d'accueil, de maintenance et de sécurité dans les équipements sportifs et de loisirs	120 0,7	13 0,1	4 0,0	137 0,2
4. Services aux jeunes	Informateur-jeunesse	632 3,5	732 3,6	1 046 5,5	2 410 4,2
	Médiateur jeunes	758 4,2	1 762 8,7	1 438 7,6	3 958 6,9
	Animateur «nouvelles technologies»	92 0,5	685 3,4	370 2,0	1 147 2,0
5. Aide et accompagnement éducatifs enfance/adolescence	Coordonnateur de projet éducatif local	611 3,4	1 574 7,7	1 151 6,1	3 336 5,8
	Animateur «loisirs éducatifs»	538 3,0	1 472 7,2	1 125 6,0	3 135 5,5
6. Prévention et développement de la vie sociale	Animateur de proximité	1 613 9,0	1 709 8,4	1 658 8,8	4 980 8,7
	Agent de développement de projets territoriaux de jeunesse, de sports et de loisirs	3 820 21,4	1 418 7,0	1 312 6,9	6 550 11,5
7. Développement local	Animateur promoteur de tourisme sportif et culturel	226 1,3	426 2,1	829 4,4	1 481 2,6
	Hors emplois types	7 431 41,6	8 800 43,3	10 851 57,4	27 082 47,4
	Total	17 877	20 344	18 899	57 120

ANNEXES DE LA PREMIÈRE PARTIE

- **Lettres de transmission au Premier ministre des programmes proposés en 2000 et 2001**
- **Liste des évaluations engagées sous l'égide du Conseil national de l'évaluation**
- **Les trois avis rendus par le Conseil national de l'évaluation sur les évaluations terminées**

Conseil national de l'évaluation République française

Le Président

PARIS, le 1^{er} octobre 2000

Affaire suivie par Véronique Chanut

Réf : YC/VC/CPR

Monsieur le Premier ministre,

Créé par le décret du 18 novembre 1998 et installé le 16 février 1999, le Conseil national de l'évaluation est chargé, en vertu de l'article 4 du décret relatif à l'évaluation des politiques publiques, de vous soumettre un programme d'évaluation établi en liaison avec le Commissariat général du Plan.

Conformément au programme que vous aviez arrêté le 3 août 1999, cinq évaluations sont d'ores et déjà engagées et concernent les politiques suivantes :

- la politique de lutte contre le sida,
- les aides à l'emploi dans le secteur non marchand,
- les programmes nouveaux services, emplois jeunes,
- la politique de préservation de la ressource en eau potable,
- la politique de logement social dans les DOM.

Leurs instances d'évaluation ont été installées par le Commissariat général du Plan entre novembre 1999 et février 2000, à l'exception de la dernière, mise en place en avril 2000. Leurs travaux devraient pour la plupart s'achever au cours du premier semestre 2001. Le Conseil n'a donc pas eu encore à rendre d'avis portant sur la qualité des travaux effectués et destiné à être rendu public en même temps que l'évaluation. Néanmoins, le CNE a souhaité procéder à l'audition des présidents des diverses instances quelques mois après leur mise en place. Le dialogue ainsi établi avec les différents présidents d'instance s'est révélé très constructif : ceux-ci ont pu faire part de l'avancée de leurs travaux et des difficultés rencontrées et le Conseil a pu en tirer des enseignements et formuler des suggestions utiles en matière de méthode.

- Annexes de la première partie -

En vertu des missions qui lui sont confiées, le Conseil national a été saisi de nouveaux projets d'évaluation qui lui ont été soumis par le Commissaire au Plan. Trois de ces projets pourraient être examinés lors du prochain Comité interministériel de réforme de l'État du 12 octobre ; ils concernent :

- la politique de sécurité routière,
- la politique de formation continue des agents de l'État,
- les politiques de développement rural.

Parmi les différentes propositions qui lui étaient soumises, le Conseil national de l'évaluation a décidé de retenir ces trois projets parce qu'ils lui paraissaient les plus avancés et près d'être lancés rapidement.

S'inscrivant dans l'esprit de la circulaire du 28 décembre 1998, le Conseil national de l'évaluation s'est efforcé de privilégier des évaluations courtes, dont les objectifs sont clairement précisés et la méthode d'investigation cohérente avec les questions posées. Il a été particulièrement attentif à la faisabilité de l'évaluation dans les délais impartis qui ne doivent pas en principe excéder dix-huit mois. C'est donc un souci de pragmatisme et de réalisme qui a prévalu dans la démarche du CNE. Les trois projets ont été retenus pour leur cohérence avec les priorités gouvernementales, leur caractère interministériel, l'importance des enjeux soulevés et la pertinence des problèmes posés. Le Conseil s'est attaché à faire valoir des projets susceptibles d'éclairer la décision publique et de contribuer efficacement et concrètement à la recherche d'améliorations de l'action publique.

Les trois cahiers des charges sont néanmoins de facture différente. Les fiches jointes en annexe exposent l'économie générale des projets. Elles explicitent, notamment la demande et les objectifs du commanditaire, ce qui est attendu de l'évaluation et précisent l'état d'avancement des projets, ainsi que les suggestions faites par le CNE.

Les trois projets se présentent manifestement à des degrés divers d'élaboration, tant du point de vue de leur conception méthodologique que de la phase de concertation interministérielle qui doit nécessairement précéder le lancement des évaluations :

1. le **projet relatif à la sécurité routière** constitue sans doute dans sa formulation le projet le plus abouti grâce à l'effort de méthode de la Délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR). Le CNE souhaiterait néanmoins que l'accent soit davantage porté dans les objectifs de l'évaluation sur *l'efficacité* même de la politique de contrôle-sanction que

la DISR propose d'évaluer. Sous réserve des compléments suggérés par le Conseil national de l'évaluation et qui sont précisés en annexe dans la fiche jointe, l'évaluation pourrait être lancée dès le mois de novembre. Le CNE attire néanmoins l'attention sur la nécessité d'approfondir, dans les semaines à venir, d'ici le Comité interministériel sur la sécurité routière, la concertation avec les trois administrations qui n'ont pas participé directement à l'élaboration du cahier des charges, afin de s'assurer de leur entière adhésion au projet ;

2. le **projet relatif à la politique de formation continue des agents de l'État** appelle encore quelques ajustements et approfondissements du cahier des charges, de façon à préciser les objectifs de l'évaluation et à identifier davantage des questions structurantes. Compte tenu de l'état déjà bien avancé du cahier des charges et de l'adhésion au projet dont ont fait part les administrations concernées consultées par le Commissariat général du Plan, un délai n'excédant pas un mois paraît réaliste pour parfaire le projet ;
3. enfin, le **projet d'évaluation des politiques de développement rural** demande encore des approfondissements afin d'en mieux circonscrire le champ et d'en préciser les objectifs. Compte tenu du degré d'avancement du projet, un délai de trois mois paraît nécessaire pour la mise au point définitive du cahier des charges.

Les cahiers des charges des évaluations dont vous aurez approuvé le principe demandent donc à être retravaillés, en liaison avec les administrations concernées. À la lumière de l'expérience passée, le Conseil national de l'évaluation souhaite que des délais substantiels soient gagnés lors de la phase de constitution des instances. Aussi suggère-t-il, en accord avec le Commissariat général du Plan, que le laps de temps requis pour parachever les cahiers des charges et approfondir la concertation soit aussi mis à profit pour choisir les présidents et les membres des différentes instances. De cette façon, les projets pourraient être rapidement lancés après approbation des cahiers des charges par le CNE.

Les autres projets soumis au Conseil national de l'évaluation ne présentent manifestement pas un état d'avancement suffisant. En accord avec le Commissariat général au Plan, il a été décidé de poursuivre leur instruction et la concertation avec les ministères concernés.

- Annexes de la première partie -

Le Conseil national de l'évaluation a constaté que, de façon générale :

- les propositions faites par les ministères, relativement nombreuses, traduisent un véritable besoin d'évaluation, mais souffrent assez souvent d'un manque d'approfondissement, et se limitent parfois à exprimer une intention assez générale. Enfin, dans certains cas, elles ne portent pas véritablement sur une politique publique aux objectifs clairement définis. Les administrations ne disposant pas toujours de compétences spécifiques en matière d'évaluation, les exigences de méthode et de rigueur attachées à l'évaluation ne sont pas toujours remplies. Aussi le travail préalable effectué avec l'appui du Commissariat général du Plan pour élaborer les cahiers des charges nécessite-t-il du temps et reste un gage essentiel de la réussite ultérieure de l'évaluation ;
- la phase de concertation requiert également du temps, d'autant que les projets présentés, souvent à l'initiative d'un ministère, font rarement l'objet d'un accord préalable des autres parties concernées par des sujets pourtant en principe interministériels.

Au-delà des demandes légitimes des ministères d'évaluation pour savoir si les politiques publiques sont pertinentes, équitables, efficaces ou adaptées aux besoins, il y a donc lieu de mener un travail préalable à la fois d'ordre méthodologique et de concertation, afin de s'assurer de la viabilité des projets d'évaluation.

Pour faciliter cette mise en forme des projets, le Conseil procédera dans les mois à venir à l'audition des commanditaires éventuels d'évaluation afin de prendre davantage en compte leurs préoccupations et leurs motivations et préciser les objectifs et les finalités des évaluations. Ainsi l'émergence des projets pourrait-elle être accélérée, leur cohérence favorisée, la dynamique d'ensemble renforcée et l'insertion des évaluations dans un cadre de décision politique facilitée.

D'ores et déjà, plusieurs orientations nous paraissent souhaitables. Considérant que l'évaluation est partie intégrante d'une culture de résultat, le Conseil national de l'évaluation souhaite promouvoir des évaluations qui ne soient pas uniquement des analyses rétrospectives mais qui s'inscrivent résolument dans une meilleure programmation de l'action publique. À cet effet, le CNE souhaite retenir à l'avenir davantage d'évaluations susceptibles d'accompagner la mise en œuvre d'actions nouvelles. Le CNE souhaite aussi évoluer vers une programmation pluriannuelle des évaluations.

- Lettre de transmission au Premier ministre (2000) -

Constatant enfin qu'il n'a pas encore été saisi de propositions par les collectivités territoriales et conscient des difficultés à les intéresser au nouveau dispositif d'évaluation, le Conseil national inaugure une série de réunions «décentralisées» pour aller à leur rencontre. Cette démarche qui a pour but de mieux faire connaître le dispositif national d'évaluation devrait contribuer à faire émerger une demande spécifique émanant des collectivités locales.

Au vu des propositions déjà transmises et des sujets dont il se saisira, le Conseil national de l'évaluation établit un programme de travail élargi et sélectionnera de nouveaux projets.

Les trois projets qui sont soumis à votre approbation préfigurent donc un programme plus ambitieux que nous devrions soumettre à votre décision au printemps 2001.

Yves Cousquer

Conseil national de l'évaluation République française

Le Président

PARIS, le 12 juin 2001

Affaire suivie par Véronique Chanut

Réf : YC/VC/CPR

Monsieur le Premier ministre,

Conformément aux termes du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, j'ai l'honneur de soumettre à votre décision un nouveau programme d'évaluations, établi en liaison avec le Commissariat général du Plan.

Ce programme s'organise autour des sept thèmes suivants :

- Fonds structurels et politiques régionales ;
- Politique du service public des déchets ménagers ;
- Aides aux très petites entreprises ;
- Politique de contractualisation avec les universités ;
- Pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives d'emploi ;
- Politique de transport combiné rail/route ;
- Étude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins.

Pour les six premiers projets, des cahiers des charges d'évaluation ont été élaborés sous l'égide du Commissariat général du Plan et l'accord des ministères concernés a été obtenu. Concernant le dernier sujet, relatif à l'ensemble des dispositifs d'accès à la prévention et aux soins mis en œuvre

- Annexes de la première partie -

depuis 1988, il a paru préférable de procéder à une étude de faisabilité préalable à l'évaluation. Ces travaux pourraient être lancés, après votre approbation et après désignation d'un président pour chacune des instances, d'ici le mois de septembre.

Ces thèmes ont été sélectionnés parmi les propositions des ministères transmises au Conseil national de l'évaluation lors du Comité interministériel de réforme de l'État du 12 octobre dernier. Seul le sujet sur le transport combiné est proposé à l'initiative du CNE.

Parmi les différents projets dont avait été saisi le Conseil national de l'évaluation en octobre : onze ont été abandonnés à la suite de désistement du ministère qui en avait formulé la demande, ou faute d'un accord des administrations concernées ; six ont été écartés par le CNE parce que leur contenu était insuffisamment élaboré, ou leur opportunité non avérée ; treize ont été provisoirement différés parce que la formulation de la demande nécessitait des approfondissements complémentaires, mais certains d'entre eux pourraient figurer dans un prochain programme d'évaluations, à vous soumettre au début 2002.

L'examen de ces différents projets s'est effectué selon une *série de critères* arrêtés par le CNE, concernant notamment l'opportunité du sujet, son caractère interministériel, son inscription dans l'agenda décisionnel, l'importance des enjeux et des problèmes soulevés, l'implication du commanditaire, la faisabilité de l'évaluation dans les délais impartis et la pertinence des approches proposées. Les fiches qui figurent en annexe de la présente lettre reprennent ces aspects.

L'accent a également été mis sur *la dimension territoriale* de différents projets, en particulier ceux sur les fonds structurels, les aides aux très petites entreprises, la contractualisation de l'enseignement supérieur et les déchets ménagers. De façon générale, le CNE a souhaité que les acteurs territoriaux soient davantage associés aux évaluations, qu'ils soient mieux représentés au sein des instances et qu'ils soient éventuellement consultés, en tant que de besoin, lors de l'élaboration des cahiers des charges. Pour l'évaluation des fonds structurels, le CNE a particulièrement recommandé un dispositif «décentralisé», s'appuyant sur quelques régions pilotes où les acteurs seront associés à l'évaluation, à travers des groupes locaux d'évaluation, pilotés par une instance nationale. Enfin, le Commissariat général du Plan, en liaison avec l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan État/région, a souhaité que des complémentarités soient recherchées, pour les différents projets, avec les évaluations engagées dans le cadre du dispositif mis en place par votre circulaire du 25 août 2000.

Autre point commun aux évaluations sélectionnées, l'approche choisie s'efforce de privilégier *le point de vue des usagers et des bénéficiaires* de la politique. L'évaluation sur les aides aux très petites entreprises porte ainsi sur les modalités concrètes d'utilisation de ces aides par les entreprises. De même, le sujet sur la contractualisation dans l'enseignement supérieur vise d'abord à apprécier les effets de cette démarche auprès des étudiants.

Par rapport aux précédents programmes, celui-ci est aussi marqué par une plus grande *diversité des thèmes* retenus et *des méthodes* proposées.

Dans le prolongement des évaluations lancées en 1999 et en 2000, certains projets choisis concernent les domaines de l'emploi, de l'environnement ou de la santé. Sur ces différents thèmes, la plupart des ministères qui avaient suscité les premières évaluations ont réitéré leur engagement pour de nouveaux projets, en particulier le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement et celui de l'Emploi et de la Solidarité. Des incursions sont faites dans des champs nouveaux, ceux de l'éducation ou des transports notamment. Le Conseil national de l'évaluation a d'ailleurs été attentif à choisir des projets proposés par des administrations comme le ministère de l'Éducation nationale qui, disposant d'une forte tradition interne en matière d'évaluation, s'étaient jusqu'à présent tenues à l'écart du dispositif interministériel d'évaluation.

La diversité des méthodes s'exprime dans le recours à des dispositifs d'évaluation plus variés. Considérant que le recours à une instance d'évaluation n'était pas toujours indispensable et souhaitant également éviter les lourdeurs parfois inhérentes au fonctionnement d'une instance, le Conseil national de l'évaluation a préconisé, pour certains sujets qui s'y prêtaient, des dispositifs plus légers et opérationnels. L'évaluation relative au transport combiné devrait être ainsi conduite par un Comité de pilotage restreint où le CNE s'impliquera lui-même davantage. Par ailleurs, le CNE a estimé que l'évaluation des dispositifs d'accès aux soins et à la prévention justifiait une étude approfondie préalable, permettant de circonscrire le champ et les finalités d'une évaluation qui pourrait être lancée en 2002.

Je tiens enfin à souligner le travail important accompli par le Commissariat général du Plan, tant pour la mise au point de ces projets, qu'en matière de coordination inter-administrative pour obtenir l'accord des différentes parties concernées. Le Conseil national de l'évaluation a parfois pu regretter que les projets qui lui étaient soumis en première lecture soient encore trop souvent succincts et ne constituent pas à proprement parler de véritables projets d'évaluation, mais ce travail de concertation a été l'occasion de pédagogie auprès des administrations. Le Commissariat général du Plan a d'ailleurs

- Annexes de la première partie -

contribué directement à la rédaction de plusieurs cahiers des charges, en particulier ceux sur les fonds structurels, les aides aux très petites entreprises, la contractualisation avec les universités et le transport combiné. Les autres projets ont été mis au point essentiellement par les ministères auteurs de la saisine.

En accord avec le Commissariat général du Plan, le Conseil s'est également employé à améliorer le dispositif d'évaluation sur quelques points de méthode.

- Un effort a été fait pour constituer des instances d'évaluation plus restreintes dans leur composition et pressentir plus tôt les présidents et rapporteurs susceptibles d'être choisis.
- Lors d'auditions par le CNE, certains présidents d'instance ont parfois critiqué la précision excessive des cahiers des charges qui déterminait trop fortement, selon eux, les travaux de l'instance. Un équilibre a donc été recherché entre l'explicitation nécessaire des objectifs de l'évaluation et la latitude accordée aux présidents d'instance pour adapter les modalités. Il a été jugé utile également d'associer plus en amont les présidents aux choix de leur équipe de rapporteurs et à la mise au point définitive des cahiers des charges. Enfin, le format de ces cahiers des charges a été réduit pour davantage mettre en valeur les hypothèses fortes que l'évaluation se propose de vérifier.
- Une attention particulière a également été accordée au calendrier gouvernemental, pour davantage anticiper les échéances décisionnelles. C'est le cas notamment pour les projets relatifs à la gestion des déchets ménagers et aux fonds structurels. Il s'agit ainsi d'inscrire l'évaluation dans une dynamique résolument pragmatique de l'action publique. Au-delà de la singularité même de chaque projet, ce programme entend de cette façon contribuer à promouvoir des bonnes pratiques, à proposer des alternatives et à explorer des solutions originales.
- Enfin, lors de l'élaboration des cahiers des charges, le Conseil et le Commissariat général du Plan se sont rapprochés d'autres institutions chargées de l'évaluation, qu'il s'agisse des directions de l'évaluation des différents ministères ou d'organismes indépendants, comme le Conseil national de l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur avec lequel le CNE a ébauché une collaboration inédite. Le CNE a eu le souci, par cette démarche, d'inscrire la pratique interministérielle dans un réseau et de s'insérer dans un mouvement plus général de développement et d'institutionnalisation de l'évaluation.

- Lettre de transmission au Premier ministre (2001) -

Ce nouveau programme soumis à votre approbation coïncide avec l'échéance des premières évaluations dont vous aviez arrêté la décision lors du CIRE du 13 juillet 1999, marquant ainsi l'achèvement d'un premier cycle d'évaluations. Deux instances d'évaluation viennent ainsi d'achever leurs travaux et ont transmis leur rapport pour avis au CNE. Il s'agit de l'instance présidée par Franck Villey-Desmeserets, sur la politique de préservation des ressources destinées à la production d'eau potable et de celle présidée par Anicet Le Pors, sur le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ d'intervention du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Les nouvelles évaluations s'ajouteraient aux différents travaux en cours :

- L'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand dont l'achèvement est imminent ;
- L'évaluation du programme 1995-2000 de politique de lutte contre le sida ;
- L'évaluation de la politique du logement social dans les DOM ;
- L'évaluation des politiques locales de contrôle-sanction en matière de sécurité routière ;
- L'évaluation des politiques de développement rural ;
- L'évaluation de la politique de formation professionnelle continue des agents de l'État.

Veillez agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma haute considération.

Yves Cousquer

**Liste des évaluations engagées
sous l'égide du Conseil national de l'évaluation**

Thème de l'évaluation	Décision du Premier ministre	État d'avancement et calendrier prévisionnel	Président
Nouveaux services-emplois jeunes dans le secteur de la Jeunesse et des Sports	13 juillet 1999	Installation : 3 décembre 1999 Publication : novembre 2001	Anicet Le Pors , conseiller d'État, ancien ministre
Les aides à l'emploi dans le secteur non marchand	13 juillet 1999	Installation : 8 décembre 1999 Publication : mars 2002	Yves Robineau , conseiller d'État
Préservation de la ressource destinée à la production d'eau potable	13 juillet 1999	Installation : 9 décembre 1999 Publication : octobre 2001	Franck Villey-Desmeserets , Ingénieur général de l'Armement
Lutte contre le sida	13 juillet 1999	Installation : 13 janvier 2000 Achèvement : juillet 2002 Publication : novembre 2002	Christian Rollet , inspecteur général des Affaires sociales
Logement social dans les départements d'outre-mer	13 juillet 1999	Installation : 9 mai 2000 Travaux interrompus	Jean-Luc Mathieu , conseiller maître à la Cour des comptes
Formation continue des agents de l'État	12 octobre 2000	Installation : 9 mars 2001 Achèvement : février 2003	Jean-François Cuby , inspecteur général de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche

- Annexes de la première partie -

Thème de l'évaluation	Décision du Premier ministre	État d'avancement et calendrier prévisionnel	Président
Mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de sanction	12 octobre 2000	Installation : 18 avril 2001 Achèvement : début 2003	Michel Ternier , ingénieur général des Ponts et Chaussées
Développement rural	12 octobre 2000	Installation : 2 mai 2001 Achèvement : janvier 2003	Daniel Perrin , ingénieur général du Génie rural, des Eaux et des Forêts
Fonds structurels et politiques régionales	2 août 2001	Installation : 26 février 2002 Achèvement : été 2003	Patrice Magnier , ancien préfet, conseiller d'État en service extraordinaire
Service public des déchets ménagers	2 août 2001	Installation : 19 novembre 2001 Achèvement : avril 2003	Jean-Louis Dufeigneux , ancien préfet, conseiller d'État en service extraordinaire
Aide aux très petites entreprises	2 août 2001	Installation : 20 décembre 2001 Achèvement : été 2003	André Mulliez , président fondateur du réseau «Entreprendre»
Pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en service des politiques actives d'emploi	2 août 2001	Installation : 1 ^{er} février 2002 Achèvement : avril 2003	Dominique Balmary , conseiller d'État
Transport combiné rail/route	2 août 2001	Installation : 26 octobre 2001 Achèvement : décembre 2002	Comité de pilotage présidé par Michel Matheu, chef du SEEAT du CGP
Étude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins	2 août 2001	Étude de faisabilité achevée en octobre 2002 Évaluation à lancer dans le cadre du futur programme d'évaluation	Sans objet

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION
SUR TROIS RAPPORTS
D'INSTANCES D'ÉVALUATION**

- *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*
- *Le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la Jeunesse et des Sports*
- *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*

**Avis du Conseil national de l'évaluation
sur le rapport d'évaluation
de la politique de préservation de la ressource en eau
destinée à la consommation humaine**

1. Les objectifs de l'évaluation

Le Conseil national de l'évaluation, en transmettant son projet de programme 1999 au Premier ministre, avait souligné les enjeux à la fois politiques, environnementaux et sanitaires d'une évaluation de la préservation de la ressource destinée à la consommation humaine.

Le projet d'évaluation, proposé par le ministère de l'Environnement et approuvé par le Premier ministre, renvoyait en effet à des préoccupations très concrètes liées notamment :

- à l'inquiétude des consommateurs, que reflète leur préférence croissante pour l'eau en bouteille ;
- aux recours de plus en plus fréquents auprès des instances européennes pour non-conformité des eaux françaises à la réglementation européenne ;
- à la difficulté à mesurer les dégradations des eaux de surface et des eaux profondes.

Il était suggéré d'organiser le questionnement autour de quatre axes :

- l'analyse de l'effectivité des dispositifs juridiques,
- les solutions alternatives à la politique actuelle,
- les évolutions sociologiques et économiques,
- le système d'incitations/sanctions.

Le Conseil national de l'évaluation soulignait également l'intérêt que pourrait revêtir une analyse comparative, en permettant de situer les spécificités des pratiques françaises.

- Annexes de la première partie -

2. Le rapport d'évaluation

2.1 Économie générale et ordonnancement du rapport

Le rapport lui-même comprend *douze chapitres*, le dernier constituant une synthèse des principales propositions et recommandations. Il présente des analyses aussi complètes que possible, dans l'état des données, des problèmes abordés, et évite tout durcissement des faits et de leur interprétation. Soucieux de nuances et de distinctions utiles, les auteurs sont en revanche exigeants pour le lecteur, dans la mesure où leur abord nécessite une véritable attention.

La démarche étant didactique, chaque chapitre se termine par quelques paragraphes de conclusion qui offrent un utile résumé des constats, des points forts de l'analyse et des recommandations.

La finesse des analyses permet de faire la juste part entre par exemple la qualité intrinsèque des dispositifs réglementaires et les difficultés inhérentes à leur mise en œuvre. Elle rend délicate en revanche toute tentative de synthèse qui privilégierait les arêtes et fausserait la lecture. Cette synthèse ne figure donc pas en tant que telle dans le texte.

Le rapport trouve *un bon équilibre entre les éléments de diagnostic, d'analyse et les recommandations* qui marquent la clôture de chaque chapitre. Les analyses sont étayées par les conclusions d'une série d'études, menées à la demande de l'instance dans des domaines variés.

L'ordonnancement du rapport reflète *la densité du matériau* réuni par l'instance, la diversité des constats et des analyses. Les chapitres V à VIII en particulier, permettent d'appréhender l'ensemble des actions que recouvre la politique de préservation de la ressource en eau.

2.2 Des résultats importants

Parmi les nombreux constats établis par l'instance, le Conseil national de l'évaluation retient quelques points saillants.

- *La qualité de l'eau distribuée est globalement correcte mais celle des réserves et des ressources se dégrade* (à savoir les nappes phréatiques), suivant un processus à la fois partiellement irréversible et très mal identifié, par défaut d'une connaissance organisée. *Les données sur ce sujet sont éparses et gravement incomplètes ;*

- ***la politique évaluée est constituée d'un ensemble d'actions hétérogènes, mobilisant des instruments divers, avec des champs d'application différents.*** C'est un constat essentiel qui est établi au chapitre V. Cet état des lieux ne facilite évidemment guère la tâche des évaluateurs. Le mérite de l'instance est d'avoir établi, de façon très complète, la liste des actions menées dans le cadre de la politique de préservation de la ressource en eau : elle est constituée d'actions directes et indirectes. Parmi les actions directes, deux des principales, l'établissement des périmètres de protection et les actions agro-environnementales souffrent de sévères retards et de déficits de réalisation ;
- ***la qualité sanitaire des eaux de consommation est bonne,*** globalement considérée comme telle par l'instance malgré la persistance de nombreux problèmes. La teneur en nitrates mais aussi la présence d'autres substances dangereuses (produits phytosanitaires, pesticides) dans les eaux superficielles comme dans une fraction croissante des eaux souterraines en sont les signes les plus probants (chapitre II). De surcroît, de nouvelles substances toxiques se répandent et les capacités d'analyse peinent à se développer au même rythme ;
- ***L'état d'avancement des procédures de mise en place des périmètres de protection des captages accuse un retard considérable,*** puisque 70 % n'ont pas atteint le stade de la déclaration d'utilité publique. Ce retard est imputable à un alourdissement excessif et artificiel des procédures (par l'introduction de finalités extérieures au problème de la protection des captages) ;
- le coût lié à la protection réglementaire des captages ne constitue pas un facteur dirimant, ***les coûts tiennent surtout à la lutte contre les pollutions directes.*** Cette conclusion, quelque peu paradoxale, empruntée par l'instance au rapport commandé à l'Inspection générale des finances, mériterait d'ailleurs d'être davantage mise en valeur. Il est vrai que ces actions réduisent utilement la contamination des eaux puisqu'elles traitent des rejets (urbains notamment), en amont des captages réalisés pour la consommation humaine ;
- on observe ***une tendance à l'abandon des captages*** qui révèle la contamination de la ressource. Par exemple, une étude menée sur l'agence de bassin Seine-Normandie a montré que sur 5 000 ouvrages, 443 captages avaient été abandonnés entre 1989 et 2000 ;

- Annexes de la première partie -

➤ ***un lien très net peut être établi entre l'insuffisance de la qualité des eaux et les pratiques d'agriculture intensive.*** Parmi les pratiques que relève l'instance et dont les conséquences contaminantes sont démontrées, il faut souligner :

- ✓ la présence d'un nombre supérieur à certaines limites d'animaux à l'hectare ;
- ✓ l'utilisation de terres par plusieurs agriculteurs pour l'épandage des lisiers, ce qui élève les concentrations de polluants hors de tout contrôle ;
- ✓ les ajouts excessifs dans certains terrains, liés à des types de culture (maïs notamment), la pratique des sols nus d'hiver...

L'instance, face à ces constats, propose des mesures courageuses – mais nécessaires – pour éviter la poursuite des conséquences lourdes des pratiques actuelles. Parmi ces recommandations, nous citerons :

- la lutte contre les excédents structurels par la limitation stricte du nombre d'animaux à l'hectare et sa réduction dans ces zones ;
- l'idée de répertorier les parcelles pour éviter qu'elles soient utilisées deux fois par deux agriculteurs différents pour l'épandage des effluents d'origine animale ;

➤ ***les actions fondées sur le volontariat des agriculteurs trouvent rapidement leurs limites***, si elles ne sont pas davantage relayées et largement diffusées, à travers notamment des actions de formation (chapitre VII). L'instance se prononce pour davantage de rigueur et de sévérité sur la police de l'eau et le traitement des excédents. Elle est par ailleurs favorable aux contrats territoriaux d'exploitation, dans la mesure où ils permettent effectivement la diffusion de bonnes pratiques. Elle recommande également le développement de l'écoconditionnalité des aides européennes, seule susceptible d'inciter les agriculteurs à un comportement de professionnel diligent au regard de la protection de l'environnement ;

➤ ***le système de connaissance de la qualité des eaux est à la fois très émietté, parcellaire, lacunaire et en partie inexploité*** (par exemple, les données de la base SISE-EAUX concernant la qualité des eaux souterraines ne sont pas exploitées). L'inventaire historique est en grande partie inachevé. Une harmonisation des différents réseaux de suivi de la qualité des composantes de la ressource est nécessaire (chapitres II et III) ;

- l'analyse des différents points de vue sur les nitrates (ceux des associations, des médias, du juge, des acteurs administratifs, des experts, des élus, des distributeurs d'eaux, etc.) souligne bien *le système d'acteurs complexe dans lequel s'insère cette politique* et le faisceau de contraintes qu'elle doit résoudre. Les objectifs et les attentes des nombreux acteurs impliqués divergent en effet notablement. La complexité du système d'acteurs intervenant pour la définition des normes renvoie à la difficulté de trouver des indicateurs satisfaisants. Deux écueils majeurs sont signalés :
 - ✓ le premier consiste dans la tendance à fixer des règles arbitrairement et à grossir plus que nécessaire les risques encourus par le consommateur, créant des effets de seuil pervers ;
 - ✓ le deuxième consiste à se référer à des substances dont la toxicité n'est que secondaire, en comparaison des polluants qui les accompagnent le plus souvent – ainsi des nitrates et des substances associées dans la pratique (pesticides ou produits phytosanitaires, médicaments, etc.) – et ainsi en cherchant à la réduire à tout prix, de se trouver privé du signal que cette substance constitue.

3. Le bilan de la démarche évaluative

Globalement, les termes du cahier des charges ont été respectés. L'instance a tiré tout le parti des données disponibles et a établi ses constats sur des bases rigoureuses, même si elle s'est parfois heurtée à l'insuffisance de données ou aux lacunes des systèmes d'information (en particulier sur l'analyse des déterminants en eau potable).

3.1 Les points forts

La démarche d'évaluation présente des qualités indéniables, tant sur le plan de la méthode que de l'analyse. On retiendra particulièrement :

- ***Sur la méthode et la démarche d'évaluation***

- *La démarche a été menée avec rigueur et souci d'approfondissement* : ainsi, le cahier des charges a fait l'objet d'une appropriation par l'instance, ce qui l'a conduite à reformuler les questions, en essayant de s'affranchir des préjugés implicites de la version initiale ;

- Annexes de la première partie -

- *de façon générale, les études intermédiaires font l'objet d'une exploitation judicieuse*, notamment les études BURGEAP (recensement des dispositifs), SAFEGE, GRECOM (analyse sociologique des systèmes d'acteurs) et SODEXPER (sur le coût des captages). L'étude GRECOM en particulier permet une bonne analyse des systèmes d'acteurs locaux et de leurs actions vis-à-vis de ce problème de l'eau. Les rôles respectifs des chambres d'agriculture, des services de l'État ou des conseils généraux (entre autres) font l'objet d'études variées sur le territoire qui permettent d'établir des tendances fortes ;
- *développer une dimension prospective*, c'est ce que l'instance s'est attachée à faire dans le chapitre XI ;
- *la précision et la relative exhaustivité des recommandations*, avec une présentation parfois originale, doit également être souligné. Par exemple, le chapitre VIII consacré à la question essentielle des périmètres de protection des captages, offre deux scénarii alternatifs : à réglementation inchangée et avec modification réglementaire.

- ***Sur le fond***

- L'analyse fait apparaître une double logique patrimoniale et sanitaire (chapitre Premier) présentant les problèmes sanitaires dans une perspective élargie. Le rapport permet ainsi de replacer la politique évaluée dans son contexte socio-économique. En particulier, le chapitre X élargit l'évaluation de la politique de préservation de la ressource en eau à tout un ensemble de politiques connexes (politique de déchets, politique de transports, politique de résorption des sites et sols pollués) susceptibles d'influer indirectement sur la qualité de l'eau ;
- les développements sur le système de connaissance et de suivi de la qualité des eaux sont particulièrement intéressants. Ils distinguent judicieusement les questions d'organisation et celles de méthode d'observation (chapitre III) ;
- le jeu des acteurs est bien rendu (chapitre IV) et les effets pervers des normes de qualité sont notamment bien démontrés . Le rapport met judicieusement l'accent sur l'importance du facteur temps. L'instance reproche d'ailleurs à l'Inspection des finances d'avoir sous-estimé ce facteur dans son analyse. Elle insiste sur la nécessité de prendre en compte la durée (pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines d'années) pour mesurer les effets des actions en matière de préservation de la ressource en eau. Les exemples évoqués sont

particulièrement édifiants sur les échelles de temps très variables dans lesquelles s'inscrivent les effets des mesures prises pour préserver la qualité de l'eau . L'importance des délais nécessaires pour traverser certains sols oblige à agir très en amont. De nombreuses pollutions sont déjà très engagées et difficilement mesurables, dans la mesure où la traversée des terrains n'est pas achevée. Ainsi, certaines nappes seront irrémédiablement polluées dans un avenir proche, même si cela n'apparaît pas encore. Dans ces cas précis, un temps sera nécessaire pour améliorer les niveaux de qualité, même si un effort est entrepris aujourd'hui.

3.2 Les points faibles

Le souci de modération de l'instance tend souvent à *atténuer l'impact de résultats fondamentaux*. On peut parfois regretter que certaines conclusions ne soient pas présentées de façon plus percutante. Par exemple, la conclusion essentielle de la page 236 est mal mise en valeur.

Certains points nécessiteraient également des éclairages complémentaires :

- *la tendance à l'abandon des captages* est mise en lumière par le rapport qui n'en analyse pas véritablement les motifs. Les constats effectués sur deux bassins, ceux de Seine-Normandie et de Loire-Bretagne mériteraient d'être vérifiés sur tous les bassins (chapitre II) ;
- *la conclusion du rapport de l'Inspection générale des finances* reprise à son compte par l'instance, qui montre clairement que les moyens consacrés à la protection de la ressource *stricto sensu* sont très nettement inférieurs aux moyens consacrés à la dépollution aurait, sans doute mérité plus de commentaires, ce qui aurait permis à l'instance d'atténuer ses critiques à l'égard des travaux conduits par l'Inspection générale des finances ;
- *le chapitre XI constitue une tentative de démarche prospective* qu'il serait souhaitable d'approfondir. De nouvelles molécules sont en effet mal connues et peu répertoriées : perturbateurs endocriniens, agents infectieux, toxines algales, se diffusent dans l'environnement aquatique. Ceci entraîne des situations qui sont présentées dans le rapport sous forme de scénarii, qui peuvent aller jusqu'à la rupture où l'eau distribuée cesserait d'être potable. Ce fait peut résulter soit d'une sévérité accrue (et parfois non justifiée) des normes, comme d'une protection insuffisante contre les molécules toxiques. Le défaut de connaissance et la faiblesse des travaux scientifiques, dans le domaine de la recherche chimique et toxicologique en France, sont vigoureusement dénoncés. De même que celle de la recherche en sciences

- Annexes de la première partie -

sociales qui permettrait de mieux saisir les comportements des acteurs dans ces processus et de former des agents de l'État, élus et consommateurs à l'évaluation de risques ;

- *la question du consommateur* a été à juste titre ajoutée par l'instance au questionnaire initial (point 3.4 du questionnaire évaluatif modifié). Cependant, elle ne figure dans l'évaluation que sous forme d'un calcul économique dans le cas où l'état des eaux distribuées imposerait des interdictions d'usage formelles (chapitre XI). Il aurait pu être intéressant de prévoir en complément une étude sur les ressorts des attitudes des consommateurs vis-à-vis de l'achat des eaux embouteillées. On peut regretter *que les déterminants de la demande d'eau en bouteille soient finalement peu explorés*. Le rapport déplore d'ailleurs l'insuffisance des apports de la recherche en sciences sociales dans ce domaine.

4. Les enseignements de l'évaluation

Les apports de cette évaluation sont riches et nombreux, tant sur le plan de la connaissance de cette politique et de ses effets, que sur le plan méthodologique ou administratif.

4.1 Les apports cognitifs

- *La constitution d'une base d'informations importante*

Les apports cognitifs de cette évaluation devraient faire référence. L'instance a constitué une base d'informations importante, susceptible d'être mobilisée par les différents niveaux de décision impliqués par cette politique. Au fil de son analyse, elle a également pointé les études à entreprendre ou à prolonger.

Il serait dommage que certaines des données recueillies dans le cadre de cette évaluation ne puissent pas être reprises par l'administration pour faciliter le suivi de la politique. Ainsi, la base BURGEAP recense l'ensemble des actions et des instruments relatifs à la préservation de la ressource en eau ; elle met également en évidence les limites de leur mise en œuvre (faiblesse de la police de l'eau et de toute action répressive, notamment judiciaire ; mauvaise maîtrise des rejets indirects ; lois non assorties de textes d'application, telles que celle sur les forages). À partir de cet outil, les administrations peuvent concevoir des développements utiles. En tout état de cause, la base d'informations constituée ne pourra être exploitée et mise en œuvre que si les acteurs intéressés s'en saisissent, au niveau national et local.

4.2 Les apports méthodologiques

- *La dynamique de la démarche conduite par le comité de pilotage*

La qualité du rapport en dépend. L'instance s'est ainsi efforcée d'alterner les temps d'investigations et les moments de mise en commun de l'information disponible. Deux séminaires de réflexion ont été organisés autour d'experts du domaine, permettant une libre discussion avec les membres de l'instance. Ils furent des moments importants pour décanter l'analyse.

- *L'utilisation rigoureuse des études commandées par l'instance*

En particulier, *le recueil des principaux textes et le recensement des dispositifs* relatifs à la préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine permettent d'étayer le chapitre VI consacré aux actions de limitation des activités polluantes et des rejets ponctuels. Cette démarche pourrait être recommandée par le Conseil national de l'évaluation comme un préalable à l'évaluation de politiques similaires, lorsque des dispositifs variés et nombreux sont en jeu.

- *La mise au point de scénarii alternatifs*

ainsi que la distinction de plusieurs variantes tentée au chapitre VIII (dans le cadre de la réglementation existante et dans le cadre de modification de la réglementation) mériterait également d'être recommandées pour d'autres évaluations.

- *L'intérêt du recours à la cartographie*

Sur le plan des méthodes utilisées, il mérite également d'être souligné : la carte de la page 93 établit ainsi avec une évidence certaine la corrélation entre la qualité des eaux et les zones d'agriculture intensive.

- *Une réflexion intéressante sur la notion d'indicateurs*

Le rapport a ainsi montré que la référence au taux de nitrate peut être trompeuse : on risque de croire que le dépassement de la norme indique un danger réel, de confondre le polluant et l'indicateur et, surtout, de se focaliser sur l'amélioration de la norme fixée par le paramètre indicateur sans certitude de réduire parallèlement les autres polluants qui peuvent lui être associés («casser le thermomètre n'est pas une bonne façon de faire baisser la fièvre»).

- Annexes de la première partie -

4.3 Les apports opérationnels

L'instance établit des recommandations opérationnelles importantes qui méritent d'être analysées et discutées par les administrations concernées et parmi lesquelles on retiendra :

- **les mesures de simplification ainsi que les modifications du cadre législatif et réglementaire** constituent un volet important. L'accent mis sur la simplification des procédures apparaît notamment dans le chapitre VIII sur les périmètres de protection des captages. Sur ce point, l'instance s'efforce d'éviter la surenchère et invite au réalisme en soulignant qu'il ne faut rendre obligatoire que ce qui est effectivement contrôlable ;
- **les mesures économiques** concernant les aides accordées aux agriculteurs : l'instance se déclare favorable à l'écoconditionnalité des aides européennes car c'est la seule façon selon elle, d'obtenir un comportement responsable et discipliné des agriculteurs. Néanmoins, en l'état des systèmes d'aides il ne s'agit pas de fragiliser les revenus des agriculteurs. L'instance, dans son souci notable de modération, propose un seuil qui lui semble acceptable et recommande de ne soumettre à l'écoconditionnalité que 10 % du montant des aides ;
- **les propositions de méthode de travail** : à titre d'exemple, on peut évoquer la suggestion faite aux missions interservices de l'eau (MISE), de s'appuyer sur des supports cartographiques pour vérifier la cohérence entre zones de captage et actions contre la pollution ;
- **les mesures d'ordre organisationnel**, donnant la primauté au cadre départemental qui paraît le plus pertinent pour intégrer la protection des ressources en eau en une vision d'ensemble cohérente ;
- **la nécessité de se doter d'un système d'observation et de suivi** de la qualité des eaux harmonisé (chapitre III). Il faudrait donner de la cohérence en rassemblant pour une même zone de captage toutes les informations sur les pollutions.

La sortie du rapport intervient opportunément dans un contexte marqué par :

- la nouvelle loi sur l'eau ;
- l'élaboration du dispositif d'application sur la directive-cadre communautaire ;

- les réflexions en cours sur l'évolution de la politique agricole commune et sa déclinaison française ainsi que les débats sur le volet technique des contrats territoriaux d'exploitation.

Sur ces différents points, les travaux de l'instance fournissent des éclairages utiles. Il paraît donc souhaitable qu'ils puissent rencontrer l'audience nécessaire, notamment dans les discussions parlementaires de la loi sur l'eau.

S'agissant de l'application de la directive-cadre communautaire, l'urgence des travaux à mener et le respect d'un calendrier rigoureux sont particulièrement bien mis en évidence par l'instance. Les conclusions de cette évaluation pourraient également être utilement transposées au niveau territorial par les instances compétentes.

De façon plus générale, ce rapport d'évaluation soulève des questions intéressantes quant à *la stratégie de connaissance* à développer sur ce type de politique dont les effets sont relativement diffus dans le temps. Les lacunes relevées par l'instance renvoient également à un déficit plus global de connaissance et de structuration de la recherche en toxicologie et en éco-toxicologie.

Enfin, le Conseil national de l'évaluation a pu constater que cette évaluation a d'ores et déjà rempli une fonction importante. Centrée au départ sur une politique relativement peu affirmée, qui consistait surtout en un empilement de dispositifs, l'évaluation contribue d'une certaine façon à redonner *cohérence*, forme et force à l'action publique.

**Avis du Conseil national de l'évaluation ¹
sur le rapport d'évaluation du programme
«Nouveaux services-emplois jeunes»
dans le champ de la Jeunesse et des Sports**

**1. La politique évaluée :
retour sur les objectifs de l'évaluation**

Dans son programme approuvé en juillet 1999 par le Premier ministre, le Conseil national de l'évaluation a retenu le projet présenté par la ministre de la Jeunesse et des Sports d'évaluer le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ d'intervention de son ministère.

Cette évaluation se justifiait alors par diverses raisons :

- elle devait constituer un complément utile à l'évaluation menée parallèlement sur les aides aux emplois non marchands ² et offrir des approfondissements sur un secteur où la demande sociale paraissait particulièrement importante et la dynamique associative, traditionnellement vivace ;

(1) Cet avis a été rendu collectivement par le Conseil national de l'évaluation, sur proposition de deux de ses rapporteurs, Pierre-Yves Geoffard et Bernard Perret. La composition du Conseil national de l'évaluation, le décret et la circulaire relatifs à l'évaluation des politiques publiques sont présentés en annexes 15 et 16 du rapport.

(2) Parmi les six projets d'évaluation décidés en juillet 1999 par le Premier ministre figure l'évaluation des aides à l'emploi dans le secteur non marchand dont les travaux sont présidés par Yves Robineau.

- Annexes de la première partie -

- le sujet intéressait au premier chef les collectivités locales, compte tenu du rôle essentiel qu'elles étaient appelées à jouer dans la mise en œuvre du programme ¹ et, plus généralement, du fait de leur forte implication dans les politiques de la Jeunesse et des Sports. Le choix de cette évaluation s'inscrivait donc pleinement dans le cadre du décret du 18 novembre 1998 qui étend les attributions du Conseil national de l'évaluation aux différents niveaux de collectivités ;
- enfin, en intervenant à mi-parcours du programme lancé en 1997 pour cinq ans, l'évaluation était susceptible de favoriser la mise en œuvre même du programme. Cette dimension expérimentale du programme posait d'ailleurs des problèmes spécifiques de méthode intéressants à explorer.

Dans ce cadre et conformément au cahier des charges arrêté, l'évaluation devait conduire à apprécier l'impact du programme à la fois sur :

- le développement des activités ;
- le développement de l'emploi ;
- la situation des jeunes ;
- les organismes employeurs ;
- des dispositifs connexes ou voisins (contrats d'insertion en alternance et contrats de qualification) ;
- les formations et les diplômes propres au ministère de la Jeunesse et des Sports ;
- la coopération interinstitutionnelle (notamment interministérielle) au plan local et au plan central.

(1) Les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» soit comme employeur, soit comme principale source de financement des associations auxquelles elles octroient les 20 % d'aide qui ne sont pas pris en charge par l'État.

2. Le rapport d'évaluation

2.1 Économie générale et ordonnancement du rapport

Les réflexions de l'instance ont permis d'aménager les sept points du questionnement initial en le réorganisant autour de trois axes qui constituent l'architecture du rapport :

- les effets du programme sur les jeunes eux-mêmes ;
- le point de vue des employeurs et l'impact du programme sur les associations et les collectivités territoriales ;
- l'impact du programme sur les politiques sectorielles et l'action du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Ce faisant, l'instance a traité de façon approfondie l'essentiel des thèmes du cahier des charges, excepté le cinquième point relatif à l'articulation avec d'autres dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur ¹. Elle a également élargi ses investigations à deux questions qui n'avaient pas été mises en exergue initialement dans le cahier des charges, en particulier les effets du programme sur le bénévolat et les problèmes soulevés par les perspectives de pérennisation des activités et des emplois créés. Ce thème constitue le fil directeur d'un rapport qui analyse méthodiquement les difficultés et les freins liés à la pérennisation. L'instance s'est en fait légitimement emparée d'une question qui n'était qu'esquissée lorsque le cahier des charges a été élaboré mais qui était devenue incontournable à mi-chemin du programme.

Les principales analyses sont consignées dans un rapport analytique de dix chapitres. Il est complété d'une note de synthèse, établie par le président de l'instance, soucieux d'inscrire dans une perspective plus politique les

(1) Le problème de la concurrence entre dispositifs, de même que les avantages relatifs du dispositif emplois jeunes par rapport à d'autres modes d'intervention publique (contrats d'insertion en alternance, contrats de qualification, etc.), ne sont pas abordés. Des éclairages concrets sur ces points auraient permis une meilleure exploitation des résultats et une comparaison fructueuse avec les résultats de l'évaluation sur les emplois non marchands.

- Annexes de la première partie -

enseignements essentiels à tirer de l'évaluation. Les annexes offrent également des éclairages substantiels permettant d'étayer les constats de l'instance ¹.

2.2 Des résultats importants

Le rapport d'évaluation apporte des éléments riches et nombreux concernant à la fois les effets du programme sur les jeunes, les employeurs et le champ d'activité, également les modalités d'action de l'administration de la jeunesse et des sports. Les conclusions les plus significatives peuvent être regroupées autour de ces trois thèmes :

- ***Les effets du programme sur les jeunes (chapitres 1 à 3)***

1. *Les effets du programme sur l'embauche des jeunes* ont été importants : 69 302 embauches ont été réalisées dans le seul champ d'intervention de la jeunesse et des sports en cumul de flux au 1^{er} janvier 2001, sur 180 796 embauches recensées pour l'ensemble du dispositif emploi jeunes ². On observe néanmoins un certain essoufflement du dispositif, marqué dès la fin 1998, par un tassement des conventionnements ; fin 2000, les remplacements représentaient la moitié des entrées.
2. *Le public concerné* est plutôt masculin et relativement diplômé (81 % ont un diplôme égal ou supérieur au Bac). L'instance observe d'ailleurs que le public visé est moins féminisé et plus qualifié que dans les autres secteurs où ont été créés des emplois jeunes. L'entrée dans le dispositif s'effectue en général après une période de chômage. Le programme a attiré des jeunes intéressés par le secteur, souvent détenteurs d'un diplôme relevant du sport ou de l'animation, ayant fait du bénévolat dans ce domaine.

(1) *Les annexes du rapport, au-delà du rappel des textes et de la bibliographie, présentent des éléments d'information sur les différentes études engagées par l'instance : résultats du recensement DARES sur le fichier CNASEA ; résumé du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur le pilotage et le suivi du dispositif ; résumé du rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports sur l'offre de formation des services et établissements ; méthodologie de deux études statistiques menées auprès des jeunes et des employeurs et de quatre monographies locales portant sur le bénévolat, l'offre de services, la formation et la pérennisation.*

(2) *Ce bilan quantitatif a été effectué en liaison avec la DARES, sur la base du fichier administratif de gestion des conventions du CNASEA (organisme payeur des aides de l'État).*

3. *La perception* que ces jeunes ont du dispositif apparaît globalement positive (chapitres 2 et 3) puisque trois quarts d'entre eux estiment faire un travail utile. La plupart souhaitent d'ailleurs développer un projet professionnel dans ce domaine ¹.
4. *Les conditions d'emploi et de travail* sont en général jugées satisfaisantes par les intéressés (chapitre 2). Au-delà de la diversité des types de contrat et d'avantages variables selon les structures d'accueil, les principales récriminations des jeunes concernent leur rémunération ² et l'absence de convention collective dans le domaine du sport.
5. *La question de la professionnalisation et de la formation* est largement abordée par le rapport (chapitres 2 et 10) qui souligne les limites du dispositif. Certes, la mise en œuvre du programme s'est accompagnée d'un réel effort de formation ³. L'évaluation signale néanmoins que, faute d'une information suffisante auprès des jeunes, les compétences acquises ne sont pas toujours validées (dans 40 % des cas). Elle observe également les difficultés d'organisation qui se traduisent par des stages mal ciblés, souvent trop éloignés des conditions concrètes de travail des jeunes. Par ailleurs, la prise en charge par les employeurs des frais de formation se révèle parfois difficile. Enfin, l'instance attire l'attention sur les 13 % «laissés pour compte de la formation» ainsi que sur ceux qui sont déçus ⁴ par les formations proposées.

(1) L'enquête demandée par l'instance établit que sur 100 jeunes entrés dans le programme, 75 sont encore dans celui-ci ; sur ces 75, 50 estiment que leur emploi est une expérience très profitable professionnellement, 21 que l'expérience est plutôt profitable, 4 seulement sont critiques (chapitre 3, paragraphe 3.2).

(2) Chapitre 2, paragraphe 2.2.3.

(3) 87 % des jeunes interrogés dans le cadre de l'enquête commandée par l'instance, déclarent avoir suivi, suivre actuellement ou bientôt une formation. Dans six cas sur dix, la formation prépare à un diplôme ou à un concours. Dans la moitié des cas, ces formations sont de plus de vingt jours (chapitre 2, paragraphe 2.3.1).

(4) 26 % des jeunes interrogés se disent déçus par la formation proposée puisqu'elle ne leur a permis ni de préciser leur projet de formation professionnel antérieur ni d'en élaborer un, s'ils n'en avaient pas avant leur embauche (chapitre 2, paragraphe 2.3.1).

- Annexes de la première partie -

6. *L'analyse des sorties du dispositif* est particulièrement instructive (chapitre 3). Il apparaît que les jeunes qui ont quitté prématurément le dispositif ont en général trouvé un emploi¹. La situation des jeunes mieux formés est plus favorable. La taille et le statut de la structure d'accueil de l'emploi jeune influent également fortement sur les chances de retrouver un emploi : une petite collectivité territoriale ou une association n'offre pas aux jeunes les mêmes possibilités de se former ou de rebondir qu'une collectivité territoriale plus importante.

• ***Les effets du programme sur les employeurs et le champ d'activité (chapitres 4 à 7)***

1. *Le statut des employeurs* est variable. Néanmoins, dans ce secteur de la Jeunesse et des Sports, *les associations* jouent un rôle particulièrement important². Elles représentent les trois quarts des employeurs³. Les associations ayant accueilli des jeunes du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» ont davantage de salariés en moyenne que les autres associations et disposent d'un budget moyen plus important mais les deux-tiers d'entre elles emploient moins de dix salariés. Le dispositif a également touché un grand nombre de *communes* puisque près de 17 % d'entre elles y ont eu recours au moins une fois dans le secteur de la Jeunesse et des Sports⁴.

(1) Parmi les vingt-cinq jeunes sur cent qui ont quitté leur poste depuis 1997, dix-huit ont trouvé un emploi, deux sont en formation et cinq sont au chômage (chapitre 3, paragraphe 3.2).

(2) Le chapitre 4 offre des données détaillées sur la répartition des emplois selon le statut des employeurs. Il en ressort que les associations du champ de la jeunesse et des sports ont joué un rôle plus important encore que dans les autres secteurs : au 1^{er} janvier 2001, elles avaient accueilli 66,9 % des jeunes concernés contre 48 % pour l'ensemble du dispositif (hors Éducation nationale et Police nationale).

(3) Cf. note 1 en bas de la page 50, introduction.

(4) Contre 25 % des communes pour l'ensemble du dispositif emplois jeunes. Les communes urbaines sont présentes dans la proportion d'une sur deux à deux sur trois, selon la taille des communes.

2. *La nature des activités créées* grâce au programme est difficile à apprécier. L'instance aboutit néanmoins à la conclusion très ferme qu'il n'y a pas eu véritablement développement de nouveaux services¹. Le dispositif a globalement fonctionné et a même rencontré un certain succès auprès des jeunes mais tous les emplois créés ne sont pas nouveaux. Plus de la moitié des emplois créés concernent l'encadrement d'activités sportives (26 %) ou d'activités culturelles et éducatives (25 %), les autres emplois créés correspondant à des fonctions d'animateurs ou de médiateurs (respectivement 18 % et 13,5 %). L'aide à la gestion ou à l'entretien des équipements ne concerne que 6,8 % et 2,4 % des embauches.
3. *Les effets d'aubaine* pour les employeurs sont loin d'avoir été négligeables, quoique difficiles à mesurer et à caractériser avec certitude². Pour les associations en particulier, le recours à des emplois du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» a souvent permis de faire face à une certaine complexification de leurs tâches et de relayer utilement le bénévolat³. Le programme emplois jeunes semble ainsi avoir autant servi à répondre à des besoins de fonctionnement interne qu'à des objectifs de renouvellement ou d'amélioration de l'activité⁴.

(1) *Ce diagnostic est clairement exprimé dans le rapport d'évaluation : «L'instance a pu constater, lors de ses déplacements et de ses enquêtes, que la majorité des organismes employeurs rencontrés considère que le programme a davantage concerné des besoins assez traditionnels mais insuffisamment satisfaits, plutôt que des activités que l'on pourrait qualifier d'émergentes» (chapitre 5, introduction), constat repris au chapitre 4, paragraphe 4.3.2. Le président y insiste également dans sa note de synthèse : «L'accent s'est ainsi déplacé dans le sens indiqué par l'ordre des critères retenus par les textes : besoins émergents - non satisfaits - d'utilité sociale et c'est l'appréciation de l'utilité sociale qui a été déterminante, les responsables de terrain renonçant, selon l'expression de l'un d'eux, à une interprétation "théologique" du dispositif» (p. 30).*

(2) *D'ailleurs, selon la définition retenue et la catégorie de référence, la mesure est différente. La note de synthèse retient que l'effet d'aubaine certain est de 3 % tandis que la conclusion du chapitre 4 vise une catégorie plus large de 17 % : «Sans le programme, seuls 17 % des structures auraient réalisé leur projet en embauchant des jeunes et en mettant au moins partiellement en place des activités. En revanche seulement 29 % des structures déclarent qu'elles n'auraient ni réalisé d'embauches ni mis en place d'activités» (chapitre 4, paragraphe 4.3.2).*

(3) *Chapitre 6.*

(4) *Chapitre 4, paragraphe 4.2.2.*

- Annexes de la première partie -

4. *La pérennisation des emplois et des activités créés* constitue un enjeu essentiel. Dans une majorité des cas analysés par l'instance, les services créés ont montré leur utilité mais leur pérennisation n'est pas garantie¹. Les perspectives de pérennisation sont variables selon les employeurs et se présentent de façon moins favorable pour les associations que pour les collectivités territoriales et pour les petites structures.

• ***Les effets du programme sur la politique sectorielle du ministère de la Jeunesse et des Sports (chapitres 8 à 10)***

1. *Le rôle du ministère de la Jeunesse et des Sports* dans la conception du programme et dans les modalités de son pilotage est décrit dans le chapitre 8. L'accent y est mis notamment sur les quarante-six accords-cadres conclus avec les partenaires du ministère (CNOSF et fédérations sportives, mouvements de jeunesse et éducation populaire).
2. *La mobilisation des services déconcentrés* et du réseau qui leur est associée est jugée globalement positive, au-delà d'une grande variété des situations locales. Malgré des difficultés liées notamment à un manque de moyens² et à un surcroît de travail, ces services ont développé un rôle de conseil, de formation et d'accompagnement de la démarche. Ils ont également favorisé, en liaison avec les services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le déplacement des critères de sélection des emplois jeunes, en accordant la priorité au critère d'utilité sociale.
3. *L'impact du programme sur les formations et les diplômés propres au ministère de la Jeunesse et des Sports* fait l'objet d'un chapitre spécifique qui analyse l'offre de formation dans ce domaine (chapitre 10). L'appréciation, globalement positive, repose assez largement sur l'enquête menée par l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, ce qui ne lui confère pas peut-être toute l'objectivité et la richesse d'un regard interministériel. On retiendra surtout que la politique de formation et de certification préexistait au programme emplois jeunes qui en a facilité et

(1) L'enquête auprès des employeurs, réalisée à la demande de l'instance, fait apparaître que 65 % d'entre eux déclarent être sur la bonne voie pour poursuivre l'activité avec les jeunes salariés embauchés. 10 % n'envisagent pas ou plus de poursuivre l'activité. Un employeur sur cinq est à la recherche d'une solution. 69 % des jeunes interrogés parallèlement pensent que leur emploi sera certainement ou probablement maintenu (chapitre 7, paragraphe 7.1.2.).

(2) Chapitre 8, paragraphe 8.3.2.

accélérala mise en œuvre. La mise en œuvre du dispositif emplois jeunes s'inscrit ainsi dans un contexte plus large de réorganisation du secteur de la Jeunesse et des Sports et dans un effort de professionnalisation, loin d'être achevé.

3. Bilan critique de l'évaluation

Dans un domaine où le bilan quantitatif tient souvent lieu d'évaluation, l'évaluation du dispositif emplois jeunes dans le champ de la Jeunesse et des Sports offre une analyse approfondie, nuancée, guidée par un souci de rigueur et étayée par un équilibre judicieux entre le recours à la statistique et à des travaux monographiques. Les effets de la politique sont pris en compte dans toutes leurs dimensions, l'analyse allant au-delà de critères quantitatifs (nombre de jeunes accueillis, nombre d'emplois créés, etc.) pour appréhender la perception des intéressés (jeunes et employeurs) et s'interroger sur les conséquences structurelles du dispositif. Les problèmes méthodologiques incontournables (définition du champ de l'évaluation, mise au point d'un référentiel d'évaluation, distinction entre effet d'aubaine et effet d'incitation) sont abordés de front, le rapport s'efforçant d'apporter des éclairages à ces questions difficiles et récurrentes en matière d'évaluation des politiques d'emploi. D'un point de vue plus formel, on peut cependant regretter que les développements descriptifs et les analyses ne soient pas plus explicitement référés à des questions d'évaluation auxquelles ils visent à apporter une réponse. La lisibilité de la démarche s'en trouve parfois réduite.

L'instance a su également opérer une sélection judicieuse des questions qui lui étaient soumises par le cahier des charges, même si on peut regretter que l'analyse de l'impact du programme sur la situation des jeunes n'aborde pas certaines questions suggérées initialement, telles que les conséquences du programme sur la vie familiale et sociale de ces jeunes ou sur leur engagement citoyen, questions qui auraient pu être ajoutées sans difficulté au questionnaire commandé.

La réflexion de l'instance s'est ainsi progressivement déplacée vers la question de la pérennisation des activités et des emplois créés qui constitue en définitive le cœur du rapport. Ce point ne semble pourtant s'être véritablement affirmé comme essentiel qu'à mi-parcours des travaux de l'instance, sans doute parce qu'il n'avait pas été clairement mis en lumière dans le cahier des charges. La plupart des enquêtes et études de terrain ayant alors été lancées, l'instance n'a pas pu, dans les délais impartis, retraiter les informations recueillies, de façon à

- Annexes de la première partie -

leur donner une portée véritablement opérationnelle pour la suite du programme.

Dans la perspective justement choisie par l'instance qui était de s'interroger sur la pérennisation des emplois jeunes, la réflexion aurait gagné à être enrichie sur trois points qui méritent particulièrement des approfondissements :

- une analyse des nouveaux services et de l'utilité sociale des activités créées ;
- un diagnostic économique plus large permettant une meilleure prise en compte des effets de retournement de la conjoncture intervenu au cours du programme (un renvoi aux travaux de l'instance d'évaluation des «mesures d'aide aux emplois non marchands» aurait permis de prendre en compte cet aspect dans le raisonnement sans recourir à d'autres investigations) ;
- un approfondissement des modalités du pilotage public du dispositif.

3.1 L'analyse des nouveaux services et de l'utilité sociale des activités créées

L'instance a manifestement rencontré certaines difficultés à cerner *la nature des activités créées grâce au programme*. Plusieurs approches méthodologiques sont utilisées :

- la première reprend la typologie des emplois tels qu'ils sont identifiés dans le fichier CNASEA (chapitre 1) ;
- la seconde reprend des typologies sectorielles quantitatives, non cohérentes entre elles, applicables aux associations et aux collectivités territoriales (chapitre 4) ;
- la troisième reprend les constats plus qualitatifs des enquêtes monographiques conduites par l'instance (chapitre 5).

Il en ressort un bilan quantitatif relativement flou sur la nature des activités développées, leur utilité sociale, leur caractère innovant pour les pratiques sociales et leur durabilité. L'instance n'a pas pu, dans les délais impartis, établir une typologie quantitative éclairante sur la nature et l'utilité sociale des emplois ainsi financés. Les extraits des études monographiques, citées au chapitre 5, font ressortir la difficulté de la tâche, compte tenu de la diversité des situations locales et des problèmes rencontrés par des associations et des collectivités territoriales, à la taille et aux missions très différentes. Il est regrettable que

l'instance n'ait pu croiser les données quantitatives sur le statut et la taille des employeurs, fournies par le questionnaire employeur, avec une typologie plus précise des activités développées par ces employeurs. Celle-ci aurait pu utilement éclairer les décisions à prendre sur les suites à donner au programme.

Par ailleurs, le point de vue des employeurs est difficile à interpréter à partir de la simple restitution de leurs opinions.

3.2 Le rôle de la conjoncture

Le rapport souligne, sans malheureusement s'y attarder, le rôle probablement déterminant que *la conjoncture* a pu jouer dans la dynamique du dispositif, les décisions de sortie des jeunes et leurs possibilités de retrouver un emploi. L'absence de référence à la conjoncture économique rend difficile la généralisation des constats établis par l'instance, aucun élément ne permettant de distinguer les effets contextuels d'effets plus structurels. Il aurait été intéressant de vérifier si le programme a effectivement desserré un étau et accéléré la dynamique enclenchée par la croissance.

Les sorties anticipées constituent, de ce point de vue, un bon indicateur de la conjoncture. Il est dommage au demeurant que *l'analyse des sorties du dispositif* n'apporte que peu d'enseignements sur la qualification, le statut et la rémunération des emplois occupés par les jeunes ayant retrouvé un emploi. Il est indiqué que la formation a une forte influence sur l'accès ultérieur à l'emploi. Il aurait été intéressant de voir si les compétences acquises dans le cadre du dispositif étaient transférables à d'autres secteurs. Les éléments manquent sur ce sujet, le rapport ne précisant pas vers quels secteurs s'orientent les jeunes à leur sortie. Plus généralement, il aurait été utile d'observer si le fait d'être passé par le système constitue un signal «positif» pour les entreprises.

3.3 Les modalités du pilotage public du dispositif

Les modalités du pilotage public du dispositif sont évoquées dans la dernière partie du rapport dont on peut regretter qu'elle soit plus descriptive que les deux premières et offre une vue plus institutionnelle, moins analytique, essentiellement centrée sur la présentation des actions du ministère. Ainsi, le chapitre 8, consacré au rôle de l'administration de la Jeunesse et des Sports, ne traite pas spécifiquement des relations entre les services déconcentrés de ce ministère et ceux du ministère de l'Emploi (les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle/DDTEFP). D'ailleurs, *l'articulation du dispositif emplois jeunes avec d'autres dispositifs d'aides à*

- Annexes de la première partie -

l'emploi des jeunes n'est pas abordée, sans que l'instance justifie cette «impasse» en référence au cahier des charges initial.

Les mécanismes fins qui président à l'évolution et au *fonctionnement des partenariats locaux* ne sont pas analysés dans le chapitre 9 qui traite en principe de l'activité des organismes concernés par la politique sectorielle de Jeunesse et Sports. On ne voit pas notamment si le programme a eu localement, un effet, positif ou négatif, sur la dynamique partenariale, s'il a conduit à un déplacement et une transformation des interventions entre le secteur des sports et celui de l'éducation populaire et de la jeunesse, ni s'il a induit des changements de pratique administrative. Le rapport ne fournit pas d'indication sur les bonnes pratiques observées, au-delà de la description vivante mais parfois anecdotique, de certaines expériences ponctuelles.

La logique territoriale ne constitue pas un axe d'approfondissement pour l'instance. *L'insertion des emplois jeunes dans les dynamiques locales d'emploi* est évoquée de façon rapide¹ sans que se dégagent des conclusions en la matière. Malgré les récits d'expérience tirés des visites sur sites organisées par l'instance, il manque d'éléments de contexte pour juger véritablement de l'importance des dynamiques locales en matière d'activité et d'emploi, des effets d'entraînement qui peuvent se créer sur un territoire donné.

4. Les enseignements de l'évaluation

4.1 Les apports cognitifs

- *Offrir une meilleure connaissance de l'offre et de la demande, des populations concernées (tant en ce qui concerne les jeunes que les employeurs), de leurs spécificités et de leur perception du programme*

Cette évaluation conduit à réviser certaines idées reçues, en particulier sur l'absence supposée de formation assurée en faveur des emplois jeunes et leurs perspectives de trouver un emploi durable.

(1) Chapitre 5, paragraphe 5.3.1.

- ***Constituer des données originales***

L'évaluation fournit notamment une base statistique utile permettant de comparer la situation spécifique de la Jeunesse et des Sports à celle d'autres secteurs. Ces données mériteraient sans doute d'être reprises par l'administration pour faciliter le suivi du programme.

- ***Éclairer la question du bénévolat***

Dans le contexte général d'une réflexion sur l'évolution du secteur associatif suscitée par l'anniversaire de la loi de 1901, le rapport fournit des observations intéressantes qui confirment un renouvellement de la ressource bénévole mais qui soulèvent également des questions pour l'avenir. Le programme emplois jeunes s'inscrit dans un ensemble de mutations qu'il contribue à accentuer :

- exigence accrue de professionnalisation,
- alourdissement des tâches de gestion des ressources humaines,
- dépendance plus grande vis-à-vis des financements publics, etc.

Ces évolutions complexes, pour partie inévitables, ne sont pas sans affecter l'identité des associations et les ressorts de l'engagement bénévole.

Surtout, le rapport met bien en valeur les contradictions du programme ainsi que les difficultés liées à son suivi. Il souligne en particulier les difficultés d'un suivi sectoriel, alors même que la politique procède, au départ, d'une volonté de ne pas se caler sur les domaines de compétence ministériels mais de cibler le programme sur un certain nombre de champs d'activité.

- ***Contribuer à une meilleure intelligibilité des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du programme, liés tant au financement des activités qu'à la formation des jeunes***

Ces phénomènes ont fortement limité l'efficacité de la politique poursuivie, toutes les solutions envisagées en vue de favoriser la mise en place des emplois jeunes étant devenues autant de problèmes à résoudre dans une perspective de pérennisation.

La note de synthèse, établie après l'achèvement du rapport, constitue une mise en perspective utile mais comporte des appréciations généralement plus critiques sur le dispositif que ne le sont les constats du rapport. Ainsi, la note

- Annexes de la première partie -

indique que «*le programme a été une chance pour les jeunes concernés, mais sur fond de précarité persistant*¹», ce qui n'apparaît pas aussi nettement dans le rapport. De même, il est indiqué dans la synthèse que «*les associations ont répondu aux objectifs du programme au-delà des prévisions mais leur lien financier avec les collectivités territoriales n'a pas été suffisamment pris en considération*²» sans que l'on puisse, dans le rapport, cerner quantitativement et relativement l'ampleur du phénomène.

4.2 Les questions de méthode

La conception initiale du dispositif d'évaluation décrit par le cahier des charges ne prévoyait pas spécifiquement de volet territorial. Le recoupement judicieux de monographies et d'enquêtes d'opinions a permis néanmoins de rassembler des informations originales et de constituer *un matériau vivant*. Les encarts, sous forme de récits, offrent un complément à la sécheresse des statistiques. L'une des difficultés est d'exploiter ce type de matériau de façon analytique pour parvenir à une meilleure intelligibilité des jeux des différents acteurs.

Des questions intéressantes quant à l'évaluation de programmes expérimentaux ont été également soulevées, d'un point de vue méthodologique, par cette évaluation :

- *la dimension expérimentale du programme était peu prise en compte dans le cahier des charges*. Partant du constat que les objectifs initiaux ont été réinterprétés par les acteurs en fonction de leurs finalités et de leurs intérêts propres et en fonction de la conjoncture, l'instance a pris le parti de s'intéresser davantage aux usages et aux perceptions que les acteurs ont du dispositif qu'à l'analyse systématique des écarts entre les objectifs initiaux du programme et ses résultats³. Ce déplacement n'est pas en soi critiquable mais il ne diminue en rien la nécessité de formuler clairement des questions

(1) Note de synthèse du rapport, p. 13.

(2) Note de synthèse du rapport, p. 14.

(3) L'instance a effectivement éprouvé de grandes difficultés à se doter d'un cadre de référence : la référence exclusive aux objectifs définis par la loi de 1997 s'est avérée insuffisante pour rendre compte à la fois du caractère évolutif du programme et des adaptations spécifiques conçues par le ministère de la Jeunesse et des Sports, dans le cadre de sa politique d'accords-cadres et de conventions avec les partenaires associatifs. C'est pour répondre à cette difficulté que l'instance a choisi un référentiel «constitué par l'ensemble intégré et évolutif sur la période des références de l'action des partenaires aux différents niveaux» (introduction, p. 45).

d'évaluation. Le constat d'un écart entre des objectifs officiels et la logique réelle d'une politique en devenir correspond en fait à une situation fréquente : le cas échéant, il conviendrait sans doute de mieux en tenir compte au stade du cahier des charges. En outre, une évaluation conçue comme révélation de la logique d'une action est susceptible de déclinaisons pertinentes au niveau local ;

- *la question du champ pertinent a été au cœur des débats méthodologiques de l'instance.* Les enjeux se situent en réalité au-delà. La cellule de statistiques de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse et des Sports ne disposait pas en effet d'une véritable comptabilité statistique sur les emplois jeunes du fait, notamment, du manque d'homogénéité dans les remontées des Directions régionales (DRJS). Il est également rapidement apparu que, pour un certain nombre d'emplois jeunes, le rattachement au champ de la jeunesse et des sports est loin d'être évident. Il existe un véritable halo statistique dû à la proximité du champ de la jeunesse et des sports avec d'autres champs, la culture et l'éducation nationale en particulier. La définition suggérée par la DARES et adoptée par l'instance a permis de circonscrire le champ et en définitive, la définition «fabriquée» par l'instance a fini par s'imposer jusqu'à être adoptée par le ministère ;
- *séparer l'effet d'aubaine de l'effet d'incitation est un autre problème méthodologique difficile auquel l'instance a été confrontée.* Elle a su éclairer ce point délicat en soulignant que les activités qui se maintiendront le plus facilement sont celles pour lesquelles il y a eu effet d'aubaine¹. Ce faisant, l'évaluation met en évidence les paradoxes du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» ainsi que la difficulté à créer des emplois véritablement nouveaux et à révéler des marchés, comme le supposait sa philosophie initiale.

4.3 Les apports opérationnels

L'instance a choisi de privilégier l'analyse et de ne pas formuler une liste de recommandations, même si la synthèse rédigée par le président suggère quelques pistes et si le rapport lui-même comporte des observations susceptibles d'orienter les suites de l'évaluation. L'instance a ainsi détecté, lors de ses

(1) Chapitre 4, paragraphe 4.3.2. : «Il est donc délicat de séparer l'effet d'aubaine de l'effet d'incitation, mais, dans bien des cas, on peut s'attendre à une pérennisation facilitée à des degrés divers».

- Annexes de la première partie -

déplacements, des exemples de bonnes pratiques qui méritent d'être mis en valeur et dont la transposition pourrait être envisagée.

Ainsi, certaines associations ont choisi de thésauriser l'argent des subventions. En faisant fructifier l'épargne dégagée, ces associations disposent d'un moyen de prolongation de l'activité ou de l'emploi créé. Sur recommandation de l'instance, cette pratique a été validée dès l'automne 2000 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

L'analyse des perspectives réelles de solvabilisation ouvre des horizons intéressantes de réflexion pour les pouvoirs publics, même si le rapport ne fournit pas une méthode utilisable par les services de l'État, tant auprès de leurs partenaires associatifs que locaux, pour repérer et traiter en amont les difficultés des associations et des collectivités de petite taille, qui n'ont pas encore dégagé de solution. L'instance souligne que les associations dépendent fortement d'un financement public, au demeurant réparti entre plusieurs financeurs, sans toutefois que les chiffres collectés par l'instance ne permettent de déterminer dans quelle proportion de leur budget. L'analyse des perspectives réelles de solvabilisation reste assez qualitative, étayée essentiellement sur les nombreuses auditions réalisées par l'instance et sur les analyses monographiques. Cela ne faisait certes pas partie des objectifs assignés à l'évaluation par le cahier des charges, mais une analyse plus approfondie du système d'acteurs et du dispositif de suivi local aurait sans doute permis de dégager des critères ou des modalités d'intervention utiles pour assurer la bonne fin du programme, sans nécessairement envisager immédiatement un recours accru au budget de l'État.

La note de synthèse et le rapport d'évaluation permettent également de repérer, de façon quelque peu éparse, un certain nombre de *difficultés ou freins à la pérennisation* qui sont évoqués au fil du texte et que l'on peut récapituler :

- l'absence de convention collective dans le domaine du sport ;
- la polyvalence des métiers qui rend difficile la caractérisation d'un métier et d'un statut ;
- l'interdépendance entre les associations et les collectivités locales qui sont leur principal financeur pour les 20 % restant à financer : les associations ont eu tendance à différer la recherche d'un autofinancement de leurs activités et espèrent se tourner vers les collectivités locales ;
- les difficultés spécifiques des structures de petite taille (les coûts de formation excèdent souvent les possibilités des petites structures) ;

- la non dégressivité de l'aide publique, ce qui n'a guère incité les employeurs à pérenniser les activités et les emplois ;
- la solvabilisation, rendue dans la plupart des cas impossible pour les associations, du fait de la spécificité d'un public à faibles ressources, ne permettant guère d'envisager un relèvement des cotisations ;
- l'absence d'une réelle culture de gestion dans les associations ;
- les problèmes d'intégration des emplois jeunes à la fonction publique territoriale et les obstacles liés aux règles de recrutement des collectivités territoriales ;
- les difficultés à trouver des sources de financement alternatives (FONJEP, Défi jeune).

Ces difficultés soulignent bien les incertitudes et les limites de la dynamique qui s'était mise en place avec le programme «Nouveaux services-emplois jeunes».

On peut néanmoins regretter que l'évaluation ne livre pas davantage de précisions ou d'orientations concernant :

- les moyens de mobiliser concrètement des sources alternatives de financement des activités ou des formations auprès des fédérations sportives ;
- les aménagements à prévoir dans les règles de recrutement des collectivités territoriales ou la validation des compétences acquises (information individualisée des jeunes du programme notamment) ;
- les modalités concrètes de suivi des perspectives de pérennisation des emplois.

Au moment où le programme touche bientôt à sa fin pour de nombreux bénéficiaires et où de récentes mesures gouvernementales visent à relancer le dispositif, le rapport d'évaluation invite les administrations concernées à explorer ces pistes.

**Avis du Conseil national de l'évaluation¹
sur le rapport d'évaluation
des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand**

**1. La politique évaluée :
retour sur les objectifs de l'évaluation**

Souhaitant contribuer au développement de l'évaluation des politiques publiques de l'emploi, le Conseil national de l'évaluation a inscrit dans son premier programme approuvé par le Premier ministre en juillet 1999, deux sujets dans ce domaine qui devaient apporter des éclairages complémentaires :

- l'évaluation du programme «Nouveaux services-emplois jeunes», circonscrite au champ d'intervention de la Jeunesse et des Sports² ;
- l'évaluation globale des mesures d'aide aux emplois non marchands, qui couvre un champ ministériel plus large et concerne trois dispositifs : non seulement le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» mais également les contrats emploi-solidarité (CES), ainsi que les contrats emploi-consolidé (CEC).

Présentée à l'initiative du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, cette évaluation se justifiait à la fois par :

(1) Cet avis a été rendu collectivement par le Conseil national de l'évaluation, sur proposition de l'un de ses membres, Bernard Perret et du rapporteur général, Véronique Chanut. La composition du Conseil national de l'évaluation, ainsi que le décret et la circulaire relatifs à l'évaluation des politiques publiques figurent en annexe du présent rapport.

(2) A. Le Pors (dir.), Le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ jeunesse et sports», La Documentation française, novembre 2001, 459 p.

- Annexes de la première partie -

- l'importance des enjeux attachés à ces mesures qui concernent un public important (évalué en 1998 à 444 000 personnes), sans cesse plus nombreux et souvent en grande difficulté ;
- la volonté de clarifier les objectifs de ces dispositifs dont la conception procède d'une double orientation, visant à la fois l'insertion des chômeurs et la création d'activités nouvelles. Le projet initial soulignait d'ailleurs la tension entre ces deux logiques.

Le cahier des charges élaboré conjointement par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et le Commissariat général du Plan, soulève les questions classiques – mais méthodologiquement difficiles – concernant :

- l'effet net de la politique sur l'emploi et le chômage ;
- l'efficacité des dispositifs en terme de réinsertion professionnelle des bénéficiaires ;
- leur impact sur la gestion de l'emploi et le développement de l'activité dans les organismes employeurs ;
- l'apparition de nouveaux métiers et de nouvelles compétences ;
- la révélation d'une nouvelle demande de service, solvable ou non.

2. Le rapport d'évaluation

2.1 Économie générale et ordonnancement du rapport

Le rapport lui-même comprend *neuf chapitres* organisés en deux parties :

- la première consiste en une sorte de longue introduction permettant de situer les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand dans une perspective historique et également de cerner les spécificités françaises, à la lumière d'éléments de comparaison avec d'autres situations nationales ;
- la seconde est consacrée aux effets proprement dits de la politique d'emplois non marchands, tant sur le plan macro-économique que d'un point de vue organisationnel.

Il s'achève sur *un bilan substantiel* assorti d'un certain nombre d'orientations et de propositions concrètes.

L'évaluation s'appuie sur *un matériau riche* collecté par la DARES, complété par des études spécifiques et originales commandées par l'instance là où le déficit était patent.

La démarche est à la fois critique et analytique, avec un effort pour justifier le traitement conjoint des trois dispositifs et une interrogation forte sur le champ de l'évaluation.

Le rapport insiste ainsi sur la continuité et la complémentarité des différents dispositifs institués entre 1989 et 1996 (le CES en 1989, le CEC en 1992, puis les «emplois ville» en 1996). Dans cette évolution, le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» est présenté comme une rupture dans la mesure où il contribue à faire prévaloir l'objectif de création d'emplois alors que les précédents dispositifs se caractérisaient justement par une recherche d'équilibre entre logique d'insertion et logique de création d'emplois. Les choix, hypothèses et modes de raisonnement ayant conduit à ces politiques d'emploi sont ainsi systématiquement mis au jour à la lumière de l'analyse des discussions parlementaires et documents officiels.

Concernant le champ de l'évaluation, l'instance porte un regard critique sur la séparation instituée entre la sphère des emplois marchands et celle des emplois non marchands. Elle souligne que cette coupure procède d'une construction statistique qui n'est plus justifiée et qu'en particulier, l'exclusion des services de l'État du «non marchand» n'est pas fondée.

De façon générale, le rapport privilégie *les éléments de diagnostic et d'analyse*, *les recommandations* étant reportées en conclusion.

2.2 Les résultats importants

Des nombreux constats établis par l'instance, le Conseil national de l'évaluation retient quelques points saillants.

- Annexes de la première partie -

- La mise en perspective historique confirme *le développement des aides aux emplois non marchands à partir de 1985¹ et le rôle précurseur joué par les TUC*, lancés fin 1984. Dans cette évolution, *l'année 1995 marque un tournant* et inaugure une nouvelle période caractérisée par un recentrage vers des publics moins qualifiés, une priorité réaffirmée en faveur du développement d'activités nouvelles et une orientation vers une prise en charge plus individualisée des cas.
- Malgré des convergences manifestes avec d'autres pays, l'analyse comparée tend à souligner les *spécificités françaises*, en particulier :
 - ✓ le rôle contracyclique attribué à ces dispositifs ;
 - ✓ une conception relativement restrictive du secteur non marchand excluant les services de l'État ;
 - ✓ une faible décentralisation dans la gestion de ces mesures, l'essentiel étant pris en charge par l'État (contrairement aux options de forte décentralisation prises par exemple, en Espagne et en Italie). Il en découle une relative uniformité dans l'application des mesures et une faible adaptation aux spécificités des territoires, même si la politique de déconcentration administrative tend à accorder davantage de latitude aux services régionaux et départementaux de l'emploi ;
 - ✓ la montée en puissance à travers le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» de l'objectif de création d'emplois alors que dans la plupart des pays, les dispositifs visent au contraire à rapprocher les objectifs d'insertion et d'emplois nouveaux.
- Le rapport tend à opposer les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi-consolidé (CEC) – qui présentent des caractéristiques communes – au programme «Nouveaux services-emplois jeunes».

(1) De 1985 à 1994, les dépenses pour les aides aux emplois du secteur non marchand passent de 3 % à 20 % des dépenses annuelles consacrées aux «dispositifs ciblés de politiques de l'emploi». Quant au «stock» annuel moyen de bénéficiaires, il passe de 9 % à 16 % du total des bénéficiaires de la politique de l'emploi (graphiques 2 et 4, p. 66 et p. 68).

Les CES et les CEC sont deux dispositifs proches, et en partie complémentaires :

- ils sont de plus en plus réservés à *un public prioritaire*, même si cette évolution est moins marquée pour les CEC. Néanmoins, l'évaluation ne permet pas de conclure que ceux qui en auraient le plus besoin bénéficient effectivement de ces mesures ;
- les CES et les CEC concernent plutôt *des tâches traditionnelles* ;
- *les motivations des employeurs* lors du recrutement tiennent moins à des considérations sociales qu'aux qualités professionnelles et personnelles des intéressés. Le recours aux CES et aux CEC est déterminé selon les cas, par une logique sociale (en particulier dans les bassins d'emploi sinistrés) ou par une logique de gestion (par exemple, dans une optique de gestion prévisionnelle des ressources humaines) ;
- *les motifs d'insatisfaction des intéressés* concernent surtout leurs rémunérations ; ils ont peu l'occasion de faire valoir leur point de vue car la négociation de la convention s'effectue directement entre l'État et l'employeur et les représentants du personnel n'y sont guère associés ;
- *la gestion de ces dispositifs* s'effectue en termes de catégorie administrative et ne donne lieu que trop rarement à une prise en charge individualisée ;
- *la sortie de ces dispositifs reste problématique*, ne serait-ce que parce qu'elle n'est pas toujours bien préparée. Il n'existe pas de véritable obligation de l'employeur en matière de formation professionnelle. De surcroît, des défaillances ont été constatées dans l'encadrement et l'accompagnement des parcours professionnalisés. Le rapport suggère, sans véritablement conclure, un certain «*enfermement*» dans les contrats aidés du secteur non marchand ¹. Dans le meilleur des cas, le CES est prolongé par un CEC, sans pour autant que l'intégration dans l'organisme d'accueil soit assurée.

Les «Nouveaux services-emplois jeunes» présentent à certains égards des caractéristiques opposées aux deux dispositifs précédents :

- *le public ciblé* est jeune, relativement qualifié (avec même une «surqualification» constatée dans certains domaines) et a rarement connu une période de chômage avant de bénéficier de l'aide ;

(1) p. 253.

- Annexes de la première partie -

- dans les tâches confiées aux emplois jeunes, *les capacités d'initiative et d'autonomie* sont davantage valorisées que pour les CES et les CEC ;
- chez les employeurs, le recours aux emplois jeunes est essentiellement déterminé par *une logique de gestion et de projet* ;
- *les jeunes* sont davantage en mesure de négocier le contenu de leur poste que les bénéficiaires des CES et CEC. Leurs motifs d'insatisfaction concernent moins les rémunérations que les conditions de travail ;
- *les perspectives professionnelles* sont en général également plus ouvertes que pour les dispositifs précédents, d'autant que le secteur non marchand correspond pour ces jeunes à une orientation de carrière claire et non un choix «par défaut». La dimension formation a été intégrée dans le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» à travers des formations axées sur les situations de travail et un système de validation des acquis. Les réponses à l'enquête diligentée par l'instance mettent également en évidence une plus grande appétence des intéressés pour la formation que dans les cas précédents. Le développement de cette politique de formation est certes encore perfectible mais il est indéniable qu'il a contribué à élargir les perspectives des jeunes et à conforter leurs motivations ;
- *les enjeux du programme «Nouveaux services-emplois jeunes» se sont progressivement déplacés* : après une période de lancement mobilisant le service public de l'emploi et les réseaux associatifs, la question essentielle concerne aujourd'hui la pérennisation des activités et l'intégration professionnelle des jeunes. Aussi voit-on émerger de nouveaux débats liés à la validation des acquis, à la viabilité des activités et à la mobilisation d'un nombre plus grand d'institutions ;
- *le rôle contracyclique du dispositif est moins probant que dans le cas précédent*. D'ailleurs, le niveau de bénéficiaires se maintient alors même que le chômage diminue ;
- enfin, concernant les emplois du programme «Nouveaux services-emplois jeunes», l'analyse souligne *la difficulté à mesurer l'utilité sociale des emplois effectivement créés*. Elle met également en lumière les difficultés auxquelles est confronté le secteur associatif et qui compromettent à terme la pérennisation des emplois créés.

- L'analyse de *la dimension territoriale des dispositifs* met en évidence les particularités de la gestion des dispositifs et de leur mise en œuvre concrète au niveau local. Il apparaît notamment :
 - ✓ *une tendance récente mais affirmée en faveur de la déconcentration* de la gestion de ces aides. Il est encore prématuré d'en tirer un bilan. La globalisation des crédits expérimentée en 1997 dans six régions a été généralisée. À ce stade néanmoins, la politique de déconcentration ne semble pas avoir encore produit pleinement tous ses effets, même si elle a conféré davantage de latitude aux chefs de service déconcentrés. L'instance n'a pas constaté d'inflexions notables dans la politique d'attribution des aides, ni d'accroissement des disparités territoriales. Les premiers résultats semblent montrer qu'il n'y a pas de différences sensibles entre les pratiques des différents départements et qu'une certaine convergence de vues s'est opérée naturellement avec les orientations nationales ;
 - ✓ *la mise en œuvre de la territorialisation a été entravée* par la relative faiblesse des moyens des services déconcentrés de l'emploi, et n'a pas débouché sur l'offre escomptée de services individualisés, adaptés aux besoins d'insertion. Les services sont jugés par l'instance insuffisants, tant en quantité qu'en qualité ;
 - ✓ *localement, l'ANPE ne semble pas avoir pris le leadership qui lui était assigné* par la loi de 1998, l'essentiel des mesures restant géré par les DDTEFP ;
 - ✓ *l'importance des logiques infra-départementales* qui se mettent en place notamment au niveau des zones d'emploi et qui s'explique en partie par le rôle éminent joué par les collectivités locales dans ces dispositifs d'aide.
- *Les effets macro-économiques* sont évalués à la lumière du modèle de référence¹ et concluent pour les CES et les CEC, à une absence de substitution externe à des emplois du secteur marchand. De même, la substitution à des emplois permanents du secteur non marchand est peu probable. Des effets sont observables sur la relance de la consommation intérieure. Le rôle

(1) G. Cornilleau, A. Gubian, F. Chauvel, E. Confais, B. Roguet, «Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France. 1974-1994», in «40 ans de politique de l'emploi», DARES, La Documentation française.

- Annexes de la première partie -

contra-cyclique des emplois non marchands est avéré sur la période 1985-1994 mais à partir de 1995, la corrélation entre l'évolution du chômage et les crédits consacrés à ces mesures n'est plus vérifiée.

3. Le bilan de la démarche évaluative

Le cahier des charges semble avoir fourni une base de travail utile à l'instance qui en a respecté les termes, n'a pas procédé à des remises en cause fondamentales et a cherché à argumenter sur chacune des questions posées.

3.1 Les points forts

Tant sur la méthode que sur le fond, l'évaluation se distingue par la richesse et la qualité de ses apports.

- ***Sur la méthode et la démarche d'évaluation***

- Le rapport s'efforce de s'affranchir des catégories et des analyses administratives, par une *démarche critique et une relecture des dispositifs publics*. Le ton est donné dès les premières pages qui soulignent les limites de la séparation entre marchand et non marchand et montrent que l'exclusion des services de l'État du champ de l'évaluation ne se justifie guère. Au-delà de cet examen critique des « théories d'action » et des constats établis, l'instance s'est engagée pour formuler de véritables jugements sur l'efficacité et la pertinence des politiques considérées.
- Le *retour sur les objectifs* de la politique ¹ fournit une mise en perspective utile : l'instance s'est livrée ainsi à un véritable travail historique pour reconstituer à travers les débats parlementaires, l'origine des mesures prises et les schémas de pensée parfois implicites qui les ont inspirées. Les difficultés rencontrées par l'instance dans cette phase initiale de son travail sont particulièrement significatives de l'opacité de l'action publique dans ce

(1) « En France, la politique de l'emploi n'a pas toujours séparé les deux objectifs de faciliter le recrutement de catégories de publics connaissant des difficultés particulières d'emploi et de favoriser l'émergence d'activités nouvelles dont l'utilité sociale est reconnue mais le développement semble entravé par la faiblesse de la demande solvable que ni le libre jeu du marché, ni l'action publique traditionnelle ne parviennent à faire progresser(...) l'une des questions centrales de l'évaluation est justement de savoir s'il s'avère opportun de les séparer », p. 54.

- Avis du CNE sur l'évaluation des aides à l'emploi du secteur non marchand -

domaine de l'emploi où les objectifs apparaissent volatiles, rarement explicites, parfois contradictoires, souvent issus de compromis ¹.

- De façon générale, *les études intermédiaires* offrent des éclairages inédits même si l'instance regrette de ne pas avoir pu les approfondir et les exploiter, notamment en matière de comparaison internationale.
- *Les prudences méthodologiques* doivent être mises au crédit de l'instance car elles apportent des nuances utiles aux résultats d'évaluation. En particulier, en matière de comparaison internationale, les grandes lignes des politiques d'aides aux emplois non marchands dans différents pays sont exposées, tout en soulignant les limites de la comparaison et la nécessité de situer l'exercice dans son contexte sociétal. De même sur le recours au modèle macro-économique, l'instance examine tous les pièges méthodologiques qui pourraient faire conclure de manière factice à un effet de substitution.
- L'évaluation examine les différentes étapes de la mise en œuvre des mesures en prenant en compte pour chacune d'entre elles la situation des bénéficiaires : période qui précède l'attribution des aides (avec une interrogation sur la pertinence du public sélectionné), moment où l'intéressé bénéficie de l'aide (avec notamment une analyse des conditions de travail) et devenir des bénéficiaires.

- ***Sur le fond***

- *La reconstitution des objectifs* de la politique confirme la double logique qui préside au développement des emplois aidés non marchands (lutte contre l'exclusion des travailleurs en difficulté et création d'activités). De façon générale, l'évaluation offre une mise en perspective de la politique dans un contexte plus large, en la replaçant à la fois dans une dynamique historique, en comparaison d'autres situations nationales et également, au regard des évolutions du secteur marchand. C'est ainsi que l'instance met en évidence le renversement de logique qui s'opère avec le programme «Nouveaux services-emplois jeunes».

(1) «(...) les décisions finalement prises ont résulté d'un enchevêtrement complexe de facteurs dont nous allons essayer de repérer les éléments essentiels, même s'il est difficile de les mettre au jour complètement. Cette difficulté est due à ce que les décisions prises résultent en général de compromis réalisés aux divers stades de la décision : entre le gouvernement et les élus, entre les divers ministères concernés, entre des conceptions de ce que doit être une action publique (...)», p. 103.

- Annexes de la première partie -

- *Les développements sur la territorialisation des politiques et l'organisation du service public de l'emploi sont particulièrement intéressants.* Ils mettent d'abord l'accent sur des problèmes organisationnels, en particulier l'éclatement du dispositif, la faiblesse du positionnement de l'ANPE et les difficultés de reconversion à de nouvelles logiques. Ils pointent également les carences en matière de système d'information.

Les travaux de l'instance présentent par ailleurs une tentative réussie pour articuler approche monographique et évaluation nationale. Plus qu'une simple illustration, les constats locaux grâce à un travail typologique, donnent de véritables éclairages de la politique nationale et un sens au foisonnement d'informations. Ils suggèrent *la diversité de la mise en œuvre de ces dispositifs sur le territoire là où la politique est conçue comme relativement homogène et indifférenciée.* Deux axes de différenciations sont distingués : le caractère plus ou moins urbain des territoires et un «second facteur» croisant le dynamisme économique et la localisation géographique. Il apparaît également que les stratégies en matière de développement des aides aux emplois non marchands sont indépendantes des orientations des services régionaux ou départementaux de l'emploi. Il aurait été intéressant dans le cadre de cette approche territoriale, d'approfondir l'analyse de l'offre de services issue des emplois jeunes sur un territoire donné.

- L'instance n'évade *pas la question difficile de la concurrence entre les dispositifs* et conclut plutôt à une complémentarité des mesures qui d'ailleurs sont rarement utilisées simultanément ¹.

3.2 Les points faibles

- Le souci d'administration de la preuve conduit à un luxe de détails et à des digressions – certes intéressantes – mais qui nuisent parfois à la clarté du rapport et tendent à *atténuer l'impact de résultats fondamentaux.* On peut regretter ainsi que certaines conclusions ne soient pas présentées de façon plus percutante. De ce point de vue, dans la partie conclusive intitulée *«bilan et orientations»*, les constats sont exprimés avec beaucoup plus de fermeté (par exemple, sur le manque de cohérence et de continuité dans l'action du service public de l'emploi et de ses relais, également sur le statut ambigu de ces emplois non marchands qui consiste à *«faire financer des activités relevant le plus souvent d'une réponse à des besoins collectifs permanents*

(1) *L'utilisation simultanée des trois mesures est rare (7 % des cas) et plus des deux tiers des employeurs ne recouraient en mars 2000 qu'à une seule mesure.*

par la politique de l'emploi et non par les circuits prévus à cet effet». Ces conclusions fortes et suggestives auraient mérité d'être davantage soulignées dans le corps même du rapport.

Sur certains sujets, cette synthèse est d'ailleurs plus critique que le rapport lui-même, en particulier sur le programme «Nouveaux services-emplois jeunes»¹ où l'instance s'exprime clairement contre le maintien de ce dispositif², se déclare réservée quant à l'impact du programme³ et enfin, souligne les limites dans la mise en œuvre de ce programme, regrettant notamment qu'il n'ait pas été étendu au secteur marchand, afin de faciliter des redéploiements⁴. Ce faisant, les conclusions de l'instance se démarquent de celles de l'instance présidée par A. Le Pors sur les emplois jeunes dans le champ de la Jeunesse et des Sports qui, tout en soulignant les difficultés inhérentes à la pérennisation de ces emplois et en suggérant des voies d'amélioration, plaident davantage en faveur de la reconduction du programme.

- Les analyses historiques approfondies auxquelles s'est livrée l'instance sont intéressantes et étaient nécessaires à l'intelligibilité des différents dispositifs étudiés. L'orientation plutôt rétrospective de cette évaluation est conforme au cahier des charges et cohérente avec son objet (l'ensemble des mesures d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand). Il n'en demeure pas moins que l'instance aurait pu prendre l'initiative de renforcer la dimension prospective de son travail. Un développement plus fourni sur l'impact de l'évolution conjoncturelle et à moyen terme, de la situation de l'emploi sur la

(1) §2 de la conclusion, p. 398.

(2) «Le diagnostic général porté par l'instance d'évaluation sur le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» est qu'il trouve sa justification principale dans son adaptation au contexte conjoncturel (...). L'instance d'évaluation estime toutefois qu'un tel programme n'a pas vocation à devenir permanent. Du strict point de vue des choix internes de politique de l'emploi, le programme est très coûteux, beaucoup plus en 2001 que les mesures CES et CEC réunies. Or les jeunes qui en ont bénéficié ne peuvent pas être considérés comme des publics prioritaires», p. 402 et p. 403.

(3) «En termes de création durable d'emplois supplémentaires, les perspectives actuelles d'une consolidation mobilisant très majoritairement des financements publics, conduit à s'interroger sur l'impact final du programme. Dans un contexte marqué par la poursuite de l'objectif de maîtrise budgétaire, cette consolidation risque fort de se faire en substituant en partie à d'autres emplois publics, à d'autres recrutements sur les emplois existants, ou encore à des dépenses publiques permettant actuellement de financer d'autres emplois dans le secteur associatif», p. 403.

(4) P. 405.

- Annexes de la première partie -

situation des publics bénéficiaires aurait contribué à mieux étayer les recommandations opérationnelles de l'instance sur le devenir des mesures.

- Certains points auraient également mérité *des approfondissements ou des éclairages complémentaires*, en particulier :
 - ✓ *le jeu des acteurs*, d'autant qu'il est annoncé comme un élément essentiel. Il ressort en effet implicitement que le nombre, les compétences et le rôle des agents du service public de l'emploi chargés de la mise en œuvre de ces aides sont des éléments déterminants et peuvent contribuer à l'échec ou au succès de mesures négociées et instituées au niveau national, sans que la mesure elle-même ne soit toujours en cause. Pourtant, malgré les éléments recueillis à ce sujet par l'instance dans les monographies commanditées, ces points restent en filigrane et ne donnent pas lieu à une analyse approfondie ;
 - ✓ *le thème du bénévolat* est peu abordé, contrairement au rapport de l'instance «Nouveaux services-emplois jeunes» présidée par A. Le Pors qui en fait un point central de son analyse. Il aurait été intéressant de voir dans quelle mesure le recours à des emplois jeunes par des associations, en transformant de fait ces dernières en employeurs, ne contribuait pas d'une certaine façon à masquer la crise du bénévolat ;
 - ✓ de même, la question des apports de *l'économie sociale et solidaire*¹ n'est abordée que très succinctement.
- Dans les délais qui lui étaient impartis, l'instance ne pouvait pas lever l'ensemble des difficultés méthodologiques inhérentes à l'évaluation des impacts des politiques d'emploi. Il faut souligner néanmoins la *discussion rigoureuse des hypothèses du modèle macro-économique* de référence, qui aboutit à valider prudemment les chiffres habituellement avancés pour l'effet de substitution². On regrette d'autant plus que celle-ci reste inachevée, et que faute d'approfondissement, l'analyse débouche sur une conclusion en demi-teinte indiquant que rien ne prouve qu'il y ait effet de substitution.

(1) P. 337-339.

(2) G. Cornilleau, A. Gubian, F. Chouvel, E. Confais, B. Roguet, «Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France. 1974-1994», article précité.

- Avis du CNE sur l'évaluation des aides à l'emploi du secteur non marchand -

- La réussite de la démarche tient pour beaucoup à l'implication du ministère commanditaire de l'évaluation, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité qui possède à la fois une solide tradition d'évaluation, des compétences en la matière et une direction d'administration centrale (la DARES) dédiée à cette fonction, ce qui a incontestablement facilité l'accès de l'instance à un matériau riche et inédit. Aussi est-il loisible de regretter que l'écriture du rapport ne réserve pas d'avantage de place à l'expression de la position d'autres acteurs, qu'il s'agisse du ministère du Budget ou du point de vue des collectivités locales et des élus. À titre d'exemple, les développements consacrés à la territorialisation des politiques auraient sans doute pu être enrichis par la référence aux évaluations menées par la Fédération des Villes moyennes.

4. Les enseignements de l'évaluation

Les apports de cette évaluation sont riches et nombreux, tant sur le plan de la connaissance de la politique et de ses effets, que sur le plan méthodologique ou administratif.

4.1 Les apports cognitifs

L'évaluation contribue incontestablement à une meilleure compréhension des mécanismes d'aides aux emplois non marchands.

La mise à plat pour chacun des dispositifs, des textes réglementaires et législatifs¹ fournit une synthèse utile et probablement une base de travail aux administrations concernées.

L'approche territoriale donne également des éclairages intéressants. On retiendra notamment le constat par l'instance de l'absence fréquente de système d'informations au niveau infra-départemental alors que manifestement, cet échelon est déterminant dans la logique des acteurs et fonctionne le plus souvent, sur la base de partenariats anciens entre les collectivités locales et l'État.

Enfin, l'analyse critique de l'instance sur le champ des emplois non-marchands mérite sans doute d'être méditée pour procéder aux ajustements nécessaires et, éventuellement, intégrer les services de l'État.

(1) P. 137-146.

4.2 Les apports méthodologiques

La qualité du rapport tient beaucoup à *la dynamique de la démarche* conduite par le comité de pilotage. L'instance s'est ainsi efforcée d'alterner les temps d'investigation et les moments de mise en commun de l'information disponible. La constitution de groupes de travail thématiques et les réunions de suivi mensuelles des prestataires d'études ont été des moments d'échange importants, permettant l'élaboration progressive d'une réflexion commune à l'instance.

Il faut également noter *la production de données inédites*, par exemple celles demandées au CNASEA à partir de fichiers anciens permettant de retracer le devenir des bénéficiaires.

En matière de méthode, l'instance contribue à *consolider la réflexion sur quelques points importants*, notamment lorsqu'elle constate l'ampleur des difficultés pour évaluer précisément l'utilité des emplois créés, que ce soit sous l'angle de leur impact social ou de leur adéquation aux attentes de la population¹. C'est d'ailleurs l'un des intérêts de cette évaluation que de faire un point précis de l'état de l'art en matière d'évaluation des mesures d'aide à l'emploi. Certaines questions de fond liées à l'impact macro-économique des services créés par ces emplois non-marchands et à l'utilité des services offerts ne peuvent recevoir que des réponses incertaines avec les méthodes habituellement mises en œuvre. Il est probable néanmoins que ces questions de méthode resurgiront lors d'évaluations ultérieures. Dans cette perspective, le Conseil national de l'évaluation invite les services concernés à investir dans une véritable stratégie de connaissance pour accomplir de nouveaux progrès en ce domaine. Parmi les voies à explorer, la lecture du rapport suggère de confronter de manière plus rigoureuse et systématique les approches micro-économiques (principalement fondées notamment sur les «dires d'employeurs») et les modèles macro-économiques. Mieux apprécier la «possibilité de généralisation» à partir d'informations partielles ou qualitatives semble particulièrement important en ce domaine, notamment pour affiner la mesure de l'effet de substitution.

4.3 Les apports opérationnels

L'instance établit des recommandations opérationnelles importantes qui mériteront d'être analysées et discutées par les administrations concernées et parmi lesquelles on retiendra :

(1) P. 312-315.

- *Un certain statu quo est préconisé sur les dispositifs CES et CEC* : la conclusion est *a priori* surprenante, puisqu'après en avoir démonté les insuffisances, l'instance recommande le maintien de ces dispositifs, faute d'alternatives crédibles. Elle s'attache néanmoins à identifier quelques progrès possibles dans la mise en œuvre de ces dispositifs. Les recommandations consistent davantage en des aménagements qu'en une réforme de fond. Inversement, et malgré sa réussite apparente, *l'instance insiste sur le caractère transitoire du programme «Nouveaux services-emplois jeunes»*, au motif qu'elle craint de voir se substituer des emplois jeunes à d'autres emplois publics ou à des dépenses publiques permettant de financer des emplois dans le secteur non marchand. Le CNE souligne l'importance stratégique de ces prises de position pour l'orientation future de la politique de l'emploi et le sérieux de la réflexion qui a conduit l'instance à les formuler.
- *Les propositions d'ordre organisationnel*, vont dans le sens d'un approfondissement de la déconcentration ; il est recommandé particulièrement pour le programme «Nouveaux services-emplois jeunes» de renforcer la dimension sectorielle et territoriale.
- Enfin, l'instance suggère *des perspectives intéressantes dans l'optique de la réforme budgétaire*. Le recours à l'expérimentation lui paraissant la voie de réforme à la fois la plus progressive, la plus réaliste et la plus crédible, elle propose d'expérimenter dans quelques départements pilotes une «nouvelle logique d'action» visant à abandonner «une logique de gestion par mesure» pour un véritable «programme territorial d'action en faveur de l'insertion¹». On peut certes regretter que l'instance ne précise guère les modalités de ces expérimentations et qu'elle ne fasse pas davantage le lien entre les conclusions de l'évaluation et un éventuel protocole d'expérimentation. Il n'appartient pas à une instance d'aller au-delà. En revanche, les suggestions faites demandent à être approfondies, dans la direction tracée par l'instance, en réfléchissant à la conception «(...) d'objectifs et d'indicateurs (...) définis au niveau national et dont la mise en œuvre reposerait sur une plus grande latitude laissée aux acteurs locaux, en fonction des enseignements tirés de l'expérimentation proposée (...)»².

(1) P. 423.

(2) p. 424.

- Annexes de la première partie -

Le domaine de l'emploi est particulièrement difficile à évaluer car son objet est souvent mouvant, ses limites floues, les définitions parfois imprécises et les modalités de classification pas toujours rigoureuses. Nonobstant ces difficultés, c'est un domaine qui bénéficie d'une solide tradition d'évaluation que ce rapport vient incontestablement abonder et enrichir.

Le travail accompli par l'instance fournit des apports précieux, particulièrement au moment où se met en place le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi).

Dans un contexte marqué également par la mise en œuvre de la réforme budgétaire, le rapport trace opportunément des perspectives de travail et ouvre des pistes intéressantes, en particulier pour réfléchir à la possibilité d'articuler des résultats d'évaluation à l'élaboration d'indicateurs.

Le Conseil national de l'évaluation considère que dans les suites qui seront réservées à cette évaluation et proposées par le Commissariat général du Plan au Premier ministre, l'idée avancée par l'instance d'expérimenter un programme territorial d'insertion mérite particulièrement attention. Reste à en préciser les finalités, les modalités et le dispositif de pilotage.

Deuxième partie

L'ÉVALUATION À L'ÉPREUVE DES TERRITOIRES

CHAPITRE 5 : ÉVALUATION ET EUROPE

CHAPITRE 6 : ÉVALUATION ET TERRITOIRES

Chapitre 5

ÉVALUATION ET EUROPE

- **Une journée du réseau des experts en évaluation des administrations des États membres**
organisée par la Commission européenne à Bruxelles
le 23 novembre 2001
Compte rendu de Véronique Chanut
- **La DATAR et l'évaluation des politiques structurelles**
Contribution de Sophie Guilbot-Christaki

Une journée du réseau des experts en évaluation des administrations des États membres ¹

Compte rendu de Véronique Chanut

Le 23 novembre 2001, à l'initiative de la DG «Budget» de la Commission européenne, s'est tenue à Bruxelles une réunion des experts en évaluation des administrations des États membres, organisée par H. Summa, alors responsable de l'unité Évaluation de la DG Budget. Pour un état des pratiques d'évaluation en Europe, on se référera au dernier rapport du Conseil national de l'évaluation ainsi qu'aux analyses rapportées dans les précédentes livraisons du Conseil scientifique de l'évaluation (voir encadré page suivante).

Étaient représentés : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

- ***L'objectif de cette rencontre était double :***

- *informer les membres du réseau des développements récents de la politique d'évaluation de la Commission : Jean-Paul Mingasson, directeur général de la DG Budget, a d'ailleurs ouvert la journée en soulignant l'importance de l'évaluation dans les réformes budgétaires actuelles de la Commission ;*
- *échanger expériences et points de vue sur les pratiques des États membres. L'après-midi a ainsi été consacré à la présentation et à la confrontation de deux expériences nationales : celle de la France et du Conseil national de l'évaluation, celle du Royaume-Uni dans le cadre du *Joined up Government*.*

(1) Journée organisée par la Commission européenne à Bruxelles le 23 novembre 2001.

Pratiques d'évaluation en Europe : quelques références

- Conseil scientifique de l'évaluation, «Compte rendu de mission en Grande-Bretagne», in *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, janvier 1992, p. 223-226.
- Conseil scientifique de l'évaluation, B. Perret, «Compte rendu de mission en RFA», in *L'évaluation en développement 1992*, rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, 1993, p. 225-232.
- Conseil scientifique de l'évaluation, S. Trosa, «L'évaluation au Royaume-Uni», chapitre 5, in *L'évaluation en développement 1993*, rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, 1994, p. 225-232.
- Conseil scientifique de l'évaluation, «L'évaluation en Europe», chapitre 3, in *L'évaluation en développement 1994*, rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, juin 1995, p. 57-122.
- Conseil scientifique de l'évaluation, «L'évaluation en Grande-Bretagne», in *L'évaluation en développement 1997*, rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, mai 1998, p. 23-50.
- Conseil national de l'évaluation, J. Toulemonde, «Panorama des pratiques d'évaluation en Europe», in *L'évaluation au service de l'avenir*, rapport annuel 1999, Paris, La Documentation française, p. 92-107.

Les discussions ont essentiellement porté sur les problèmes organisationnels et méthodologiques soulevés par :

- l'utilisation de l'évaluation dans le processus budgétaire,
- la mise en œuvre d'évaluations *ex ante*,
- les évaluations stratégiques et transversales.

Le texte ci-après s'organise autour de ces trois points et offre une synthèse des enseignements tirés de cette rencontre, d'un point de vue français.

1. L'évaluation, pilier de la réforme budgétaire de la Commission

À la suite des vives critiques émises par le Comité des Sages, la Commission Prodi s'est engagée dans une politique de réforme en matière à la fois administrative, financière et politique. La réforme proprement administrative s'articule autour de trois axes :

- la planification stratégique et la gestion par activités,
- la gestion des carrières,
- le contrôle financier.

L'«évaluation» est partie prenante du premier volet¹ qui prévoit l'introduction d'un système de gestion par activités visant à améliorer la définition des priorités politiques et l'affectation des ressources. Cette nouvelle approche du budget, fondée sur les activités, représente un défi pour l'évaluation qui devient un élément capital de la réforme. L'objectif consiste, à terme, à utiliser les résultats de ces évaluations dans les rapports de gestion afin d'éclairer le débat d'orientation politique.

1.1 L'évaluation dans le cadre de la réforme budgétaire

Les principales orientations décidées en matière de politique d'évaluation concernent :

- le passage de l'évaluation des dépenses à l'évaluation des activités ;
- la volonté que l'évaluation contribue à une planification stratégique des activités avec la mise au point par la DG Budget et le secrétariat général de thèmes transversaux d'évaluation dans le cadre de l'évaluation dite «stratégique».

Ces inflexions impliquent un certain repositionnement de l'unité Évaluation de la DG Budget, davantage appelée à jouer un rôle de synthèse.

(1) Cf. la communication à la Commission de Mme Schreyer : «Mettre l'accent sur les résultats : renforcer l'évaluation des activités de la commission», SEC (2000) 1051.

1.1.1 De l'évaluation des dépenses à l'évaluation des activités

- ***Historiquement, l'évaluation est liée à l'évaluation des dépenses communautaires***

La politique d'évaluation de la Commission Santer (1996) était focalisée sur l'évaluation des programmes de dépenses. Il n'existe pas dans le budget européen de ligne spécifique pour l'évaluation, sauf pour quelques domaines spécifiques (notamment la politique de fonds structurels ou encore la politique d'aides extérieures). En revanche, *0,5 % des dépenses de programme sont systématiquement consacrés à l'évaluation*. Ce budget ne concerne évidemment pas les évaluations *ex ante* qui sont financées par chaque direction sur son budget d'études.

- ***Certaines inflexions significatives sont à noter concernant la politique d'évaluation de la Commission***

Les principales nouveautés introduites récemment par la Commission Prodi visent :

- *une plus grande transparence à l'égard du Parlement* auquel le programme de travail de la Commission est désormais soumis ;
- *une meilleure articulation des deux logiques, budgétaire et politique* : les propositions de budget de la Commission, qui étaient jusqu'alors ajustées à la marge lors du processus budgétaire annuel, donnent lieu désormais à un débat d'orientation politique ;
- *l'intégration du processus budgétaire* dans un cycle cohérent allant jusqu'à l'exécution, avec la mise au point de plans de gestion ;
- *l'introduction de la « budgétisation basée sur les activités »* : ce changement dans la nomenclature budgétaire traditionnelle signifie que les dépenses administratives et opérationnelles peuvent être regroupées pour donner une image complète des dépenses totales impliquées par chaque activité ;
- *un effort de planification stratégique* conduisant à une révision des priorités et une redéfinition claire des objectifs autour du triptyque objectifs/activités/ressources ;

- Une journée du réseau des experts européens en évaluation -

- *de nouvelles obligations en matière d'évaluation* auxquelles sont soumises la Commission et particulièrement la DG Budget : le règlement financier exige une évaluation *ex ante* de tous les nouveaux programmes et une évaluation *ex post* de tous les programmes communautaires.

Cette réforme budgétaire représente un changement culturel profond dans la mesure où les logiques budgétaire et politique ont longtemps été considérées comme indépendantes. De surcroît, le passage de la gestion par ligne budgétaire à la gestion par activité représente un renversement de perspective important. Le type de programmation que cela implique existe déjà dans quelques directions. Il est maintenant en cours de généralisation.

1.1.2 L'évaluation, élément de la planification stratégique

Le principe d'organisation fixé précédemment par la Commission Santer de *responsabilisation des unités sectorielles d'évaluation* n'est pas mis en cause par la réforme : chaque direction reste responsable des évaluations conduites dans son domaine. La principale nouveauté concerne la nature des évaluations engagées qui ne doivent plus porter seulement sur les dépenses de programme mais également sur les activités. Le changement de perspective est radical puisque l'évaluation devient désormais *un élément de la planification stratégique*.

Cette montée en puissance de l'évaluation implique, à terme, un renforcement du rôle de l'unité Évaluation de la DG Budget, appelée à intervenir de plus en plus sur des sujets transversaux et à devenir elle-même prescripteur d'évaluations. Les moyens de l'unité Évaluation de la DG Budget ont d'ailleurs été renforcés en conséquence, ses effectifs passant de quatre à neuf personnes.

De surcroît, un budget spécifique de 500 000 euros a été alloué pour ces évaluations transversales : ce sont les *évaluations dites «stratégiques»*, lancées conjointement par la DG Budget et le secrétariat général de la Commission.

- ***Trois premiers sujets ont été choisis, pour inaugurer cette démarche :***

- *l'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME)*, qui vise à analyser la cohérence et le coût/efficacité globaux des différents types de soutiens financiers de la Communauté aux PME ;
- *le développement durable*, dont l'évaluation vise à apprécier dans quelle mesure les politiques communautaires importantes intègrent la dimension de développement durable ;

- *les actions à petite échelle* (qui concernent les petites lignes budgétaires, en général en dessous de 5 millions d'euros) : l'évaluation vise à apprécier l'efficacité, la pertinence et l'efficacité de telles actions, et à déterminer la masse critique susceptible de garantir un impact significatif.

1.1.3 Le nouveau rôle de synthèse de la DG Budget

La Commission Santer avait souhaité que chaque direction puisse se doter d'une fonction Évaluation, à charge pour celle-ci de planifier, d'organiser, de commander des évaluations dans les domaines qui la concernent. Selon les directions, l'équipe d'évaluation est plus ou moins étoffée et le dynamisme de l'évaluation est assez variable. Certaines disposent néanmoins de pratiques éprouvées en matière d'évaluation, notamment dans les domaines de la politique agricole, des fonds structurels ou encore de la politique de recherche où l'effort doctrinal et méthodologique a été important.

- *L'unité centrale, placée au sein de la Direction générale du budget, a surtout, dans ce cadre, une vocation de coordination, de conseil et de formation*

Elle anime, d'ailleurs, un réseau de correspondants qui, dans leurs directions respectives, coordonnent les initiatives et s'efforcent d'apporter professionnalisme, rigueur et qualité à l'évaluation.

- *Le rôle de la DG Budget est appelé à évoluer davantage vers une fonction de synthèse, du fait des réorientations récentes de la politique d'évaluation*

Cette fonction de synthèse devient essentielle puisque la DG Budget doit soumettre au politique des éléments d'appréciation sur l'efficacité des différents programmes.

- Une journée du réseau des experts européens en évaluation -

C'est dans cette perspective que l'unité Évaluation de la DG Budget établit désormais un document de synthèse¹ qui recense les principaux résultats d'évaluation, met en évidence les points récurrents et les problèmes communs à différentes directions. Comme l'a souligné J.-P. Mingasson, le centre se trouve désormais dans un double rôle quelque peu paradoxal : chargé de repérer et de diffuser de bonnes méthodes d'évaluation et, également, réceptacle et transmetteur au politique des résultats des évaluations.

Cet accroissement du rôle de la DG Budget est parfois mal vécu par les directions sectorielles qui bénéficiaient jusqu'à présent d'une grande autonomie mais il est indispensable pour que l'évaluation puisse mieux s'intégrer dans le processus de décision. Un problème essentiel reste en effet celui de l'utilisation de l'évaluation dans les choix budgétaires.

1.2 Pour une meilleure utilisation des évaluations dans le processus budgétaire

Avec environ *quatre-vingts à quatre-vingt-dix évaluations recensées chaque année*², il existe aujourd'hui, au niveau de la Commission, un patrimoine important d'évaluations. Celles-ci sont principalement utilisées par les DG opérationnelles pour améliorer leurs programmes. En revanche, elles ont un impact jugé trop limité sur le processus budgétaire comme sur la stratégie politique. Le document de synthèse annuel établi par la DG Budget n'a pas eu l'effet escompté.

Comme l'a souligné J.-P. Mingasson dans son allocution d'ouverture, le problème est d'autant plus préoccupant que l'évaluation représente un exercice coûteux dont il faut s'assurer de la rentabilité.

(1) Ce bilan d'évaluation est présenté à l'autorité budgétaire pour l'avant-projet de budget mais il a également pour but d'informer le grand public des rapports d'évaluation disponibles relatifs aux programmes de dépenses de l'Union européenne. Il est d'ailleurs publié sur le site Internet de la Commission. Le bilan couvre les évaluations ex ante, intermédiaires et ex post réalisées par les services de la Commission ou effectuées à sa demande. En revanche, il n'englobe pas les évaluations conduites par les autorités nationales au sujet d'actions financées par l'Union européenne (tels les programmes des fonds structurels par exemple).

(2) Cette statistique concerne essentiellement les programmes ou les politiques internes à la Commission. Elle exclut donc, par exemple, l'évaluation des programmes de fonds structurels réalisés par les États membres.

L'échange de points de vue sur le sujet a montré que :

- les difficultés en la matière étaient sans doute moins d'ordre méthodologique que politique ;
- le problème se posait dans la plupart des États membres sans qu'aucune réponse satisfaisante ne soit vraiment apportée, même si des pistes prometteuses pouvaient se dégager de l'expérience des pays les plus avancés.

1.2.1 Un impact insuffisant, pour des raisons essentiellement politiques

Certes, il n'est pas souhaitable que la liaison entre évaluation et processus budgétaire soit automatique. Considérant qu'il n'y a pas, en effet, d'incitation à produire des évaluations de bonne qualité si le résultat amène automatiquement une réduction des ressources, H. Summa a d'ailleurs mis en garde contre une démarche trop systématique qui ne manquerait pas d'entraîner des effets pervers.

Il est regrettable néanmoins que les évaluations conduites – qui sont en général de qualité – ne soient pas mieux prises en compte dans le processus budgétaire et ne recueillent pas davantage d'échos auprès des politiques. De façon générale, force est de constater que l'appropriation de l'évaluation par le politique reste limitée.

Il est tentant d'accuser la présentation même des évaluations tant il est vrai que certains rapports abusent de raffinements méthodologiques ou de nuances et ne sont pas toujours suffisamment concluants et fermes dans leurs conclusions pour pouvoir être utilisés directement par le politique.

D'autres raisons ont été invoquées au cours de la réunion, qui tendent à montrer que les difficultés méthodologiques ou techniques ne sont pas dirimantes. Les obstacles tiennent notamment à :

- *des raisons institutionnelles*, liées à l'absence de contrat politique entre le Parlement et la Commission ;
- *la relative imperméabilité du jugement politique à l'évaluation* : les politiques vont parfois dans un autre sens que celui exprimé par les évaluations ou les utilisent sans le dire. La compréhension de l'évaluation peut également varier selon les États membres. Il ne faut pas négliger non

- Une journée du réseau des experts européens en évaluation -

plus que certaines délégations considèrent que l'utilisation systématique des évaluations retirerait une capacité de décision au politique ;

- *des questions d'harmonisation des calendriers* : Mme Barklund-Larson (de la représentation permanente suédoise) a rappelé ainsi que la présidence suédoise, se fondant sur les initiatives de la présidence française précédente, avait attaché beaucoup d'importance à mieux intégrer l'évaluation dans la prise de décision budgétaire. Le sujet avait d'ailleurs été porté à l'ordre du jour du Conseil ECOFIN. Il était alors apparu que l'obstacle majeur était la synchronisation des calendriers, la livraison du bilan d'évaluation de la Commission s'avérant trop tardive pour que les résultats soient véritablement pris en compte dans le cadre du programme de la réunion ECOFIN ;
- *une certaine rigidité des dépenses* : une grande partie des crédits est contrainte par la législation ; dans certains domaines (par exemple, l'Agriculture où l'enveloppe est fixée), il existe peu de latitude pour ajuster le montant de ces enveloppes, quand bien même une évaluation démontrerait que l'argent disponible pourrait être mieux utilisé. Les dépenses budgétaires présentent une certaine rigidité (à la fois pour des raisons de techniques budgétaires et des raisons de fond).

Une meilleure intégration des résultats d'évaluation dans les processus décisionnels reste donc indispensable mais elle est entravée par ces nombreux obstacles.

1.2.2 Nouvelles perspectives de la réforme

Pour améliorer la prise en compte de l'évaluation dans les processus décisionnels, la DG Budget s'est dotée d'une batterie d'instruments complémentaires dont il convient d'intensifier et de perfectionner l'usage :

- *le développement d'évaluations ex ante* a pour visée de clarifier les objectifs et d'examiner minutieusement toutes les nouvelles propositions de dépenses ;
- *la mise au point d'une synthèse annuelle* a marqué une avancée indéniable mais sa présentation doit encore être améliorée afin de rendre plus lisibles et plus accessibles les informations qui y sont contenues ;

- Chapitre 5 : Évaluation et Europe -

- *les évaluations stratégiques* qui viennent d'être lancées devraient aider à définir des orientations politiques. Elles devraient fournir à la Commission les informations qui pourraient ne pas avoir été obtenues directement à partir des DG opérationnelles ;
- *les rapports d'activité annuels* à partir de 2002 constituent également un nouvel instrument.

1.2.3 Quelques leçons des expériences des pays membres

La confrontation des expériences nationales a clairement montré que, à de notables exceptions près, comme le Royaume-Uni ou la Finlande, l'évaluation reste peu utilisée dans le processus budgétaire.

La discussion entre États membres a permis néanmoins de dégager quelques pistes de réflexion :

- ***Le Danemark et les évaluations pragmatiques***

Le représentant du Danemark a suggéré de distinguer les évaluations *ad hoc* des évaluations lourdes. Les évaluations *ad hoc*, ciblées sur des domaines particuliers, doivent pouvoir être montées rapidement. Elles s'imposent plus par leur pragmatisme que par leur scientificité. Elles doivent pouvoir apporter de façon probante des conclusions susceptibles de servir lors de la négociation budgétaire. Elles se distinguent des évaluations plus approfondies qui portent sur des sujets plus larges et nécessitent un protocole scientifique.

- ***La Suède pour une logique d'apprentissage***

Le représentant suédois a souligné que l'intégration de l'évaluation dans le processus de décision budgétaire soulève de délicats problèmes de synchronisation et que les rapports d'évaluation sont rarement prêts à temps pour pouvoir être pris en compte dans la préparation budgétaire en cours. L'utilité de l'évaluation peut être différée. Elle réside davantage dans la capacité à créer de la compréhension commune et augmenter le capital des connaissances qui pourront être utilisées pour des exercices budgétaires ultérieurs.

- ***Le cas de la Finlande***

L'utilisation de l'évaluation comme argumentation et négociation. En Finlande, le budget garde une orientation très sectorielle et les logiques budgétaire et politique restent partiellement incompatibles. Néanmoins, les programmes gouvernementaux font l'objet d'accords entre parties qui transgressent les frontières sectorielles. Le recours à l'évaluation peut alors se justifier dans une logique de négociation.

- ***L'exception anglaise***

Selon le représentant britannique, l'utilisation des résultats des évaluations à des fins budgétaires est quasiment systématique. La conception dominante résumée par le «*value for money*» traduit cette orientation budgétaire, même si on aurait tort de réduire les évaluations conduites en Grande-Bretagne à cette dimension.

Le Trésor incite les administrations dépensières à évaluer leurs programmes ou leurs politiques et il exige que toute proposition d'action nouvelle soit accompagnée de propositions sur la manière dont elle pourrait être évaluée. Il diffuse des consignes méthodologiques¹, même s'il laisse l'entière responsabilité du projet au ministère concerné. En revanche, il se réserve le droit de critiquer les évaluations insuffisantes.

Les politiques également se sont relativement bien approprié le langage de l'évaluation, et l'utilisation des résultats d'évaluation d'études pilotes s'est avérée être un mécanisme fructueux pour développer des politiques efficaces. L'évaluation du dispositif d'allocations scolaires pour les seize/dix-huit ans dans le cadre de politiques de l'emploi constitue un bon exemple de ce type de démarche.

- ***Quelques enseignements ont pu être tirés de la discussion collective, susceptibles de renforcer l'utilité globale de l'évaluation :***

- *être plus sélectif dans l'information délivrée aux décideurs* : l'information fournie à l'autorité budgétaire disponible est en général trop abondante, peu accessible et pas toujours directement exploitable. Il faut donc synthétiser et traiter l'information cohérente pour éclairer l'autorité budgétaire ;

(1) Le Trésor publie ainsi un guide d'orientations, le «*Green Book*».

- *penser le calendrier de l'évaluation* pour que l'évaluation vienne à temps pour se caler sur le cycle budgétaire annuel ;
- *tenir compte du temps d'appropriation par le politique* : le recours à l'évaluation n'est pas spontané, il suppose un changement de culture qui prend du temps et engage les politiques dans un processus d'apprentissage ;
- *faire preuve d'une certaine humilité* : c'est une vertu cardinale que doit développer l'évaluateur, en se gardant de penser que l'évaluation est une panacée.

2. L'évaluation *ex ante*

2.1 Une pratique en développement

L'une des particularités de l'évaluation communautaire consiste dans l'obligation d'évaluations *ex ante* puisque celles-ci sont exigées de manière formelle par le règlement financier de la Commission de 1977¹. Elles doivent permettre, en principe, de vérifier que les résultats à atteindre sont conformes aux ressources mobilisées.

En février 1999², la Commission a estimé qu'il fallait développer cette pratique encore insuffisante et relancer ce type de démarche. Elle a réitéré cette volonté en 2000³, soulignant notamment l'intérêt de procéder plus régulièrement à l'évaluation *ex ante* des propositions législatives ainsi que des nouvelles actions et de disposer de systèmes de suivi plus efficaces afin de garantir l'évaluabilité ultérieure des programmes. Toutes les propositions de nouveaux programmes et actions occasionnant des dépenses pour le budget général doivent désormais obligatoirement faire l'objet de ces évaluations et ces dernières doivent comporter certains éléments tels que :

- des informations concrètes sur le problème à résoudre ;
- des éléments de preuves pour soutenir les conclusions ;
- les objectifs précis de ce qui doit être réalisé.

(1) Règlement financier du 21 décembre 1977 (tel que modifié par le règlement n° 2333/95 du Conseil du 18 septembre 1995), article 2, premier alinéa.

(2) SEC (1999) 69/4.

(3) SEC (2000) 1051.

Dans l'idéal, l'évaluation *ex ante* ne s'applique pas qu'au coût budgétaire mais également à la législation.

Le bilan d'évaluation de la Commission de 1999 note effectivement une tendance au développement de cette pratique et constate que «*le nombre et la régularité des évaluations ex ante ont nettement augmenté(...)*¹», en particulier dans les domaines des politiques agricoles, de l'emploi et de l'éducation.

En dépit des progrès réalisés, l'obligation de conduire des évaluations *ex ante* est cependant diversement respectée par les directions opérationnelles, essentiellement pour des raisons méthodologiques, parce que ces évaluations sont difficiles à réaliser. Une réflexion est d'ailleurs en cours au sein de la Commission pour clarifier davantage les pratiques applicables à ce type de démarche.

La portée de ces évaluations *ex ante* ne doit pas non plus être surestimée. Il est apparu au cours de la discussion que ces évaluations mettent rarement en cause le bien-fondé ou la pertinence d'un programme et ne vont pas contre la volonté politique. Elles se justifient surtout par la nécessité de préparer les conditions de mise en œuvre d'une politique. Elles doivent permettre de vérifier que les moyens proposés sont adéquats aux résultats escomptés. Elles peuvent également contribuer à éclairer la valeur ajoutée de l'intervention communautaire.

2.2 Les pratiques et les illustrations de l'évaluation *ex ante*

Quelques récits d'expériences menées au sein de la Commission ou par des pays membres ont permis d'illustrer l'intérêt de l'évaluation *ex ante*.

- ***Au niveau communautaire :***
l'exemple de l'évaluation par la Commission de l'impact des politiques sur le développement durable

S'inspirant de démarches d'évaluations *ex ante*, la Commission s'est engagée dans l'évaluation de l'impact sur le développement durable. À terme, toutes les propositions politiques importantes comprendront une évaluation des coûts et bénéfices économiques, environnementaux et sociaux potentiels des actions. L'évaluation devra être à la fois qualitative et quantitative, et considérer des approches alternatives.

(1) Commission européenne, Bilan d'évaluation 1999, mai 2000, p. 7.

L'évaluation devra aborder un certain nombre de questions, en particulier :

- À quel problème la proposition essaie-t-elle de répondre ?
- Quelles sont les options politiques disponibles ?
- Quelles seraient les incidences économiques, sociales et sur l'environnement des différentes options politiques ?
- Quelle option politique a été choisie et pourquoi ?
- Quelles ont été les consultations des «parties prenantes» ?
- Comment la politique sera-t-elle mise en œuvre ?
- Quel suivi et quelle évaluation seront mis en place ?

À la mi-2002, l'intention est d'appliquer cette approche à un certain nombre de propositions politiques sélectionnées par un *steering group*.

• ***Dans les États membres :
pratiques hétérogènes et succès mitigé de l'évaluation ex ante***

La pratique de l'évaluation *ex ante* connaît des applications diverses selon les États membres :

- d'usage parfois courant et intégrée à la gestion de projets ;
 - partie prenante de projets pilotes qui associent expérimentation et évaluation *ex ante* ;
 - base de comparaison de scénarios alternatifs ;
 - technique d'argumentation à l'adresse des politiques, etc.
- ***Aux Pays-Bas***, de nouvelles règles sur l'évaluation de la performance ont été introduites. Deux options sont ouvertes pour les politiques nouvelles ou existantes :
- ✓ soit ne pas faire d'évaluation *ex ante*, à condition de le justifier de manière explicite. Néanmoins, certains instruments tels que des listes d'opérations à effectuer et des orientations doivent être utilisés ;
 - ✓ soit faire une évaluation *ex ante* (ce qui est obligatoire pour les grands projets d'infrastructures). Dans ce cas, il est nécessaire d'incorporer un contrôle qualité de ces évaluations *ex ante*.

- **Le représentant britannique** a fait observer que le succès dans le domaine de l'évaluation *ex ante* a été mitigé. Pour des programmes de dépenses au-dessous de 100 millions de livres, le Trésor délègue son autorité en matière d'évaluation *ex ante* et les ministères sont alors chargés de produire leurs propres orientations méthodologiques (en plus des consignes du *Green Book* établies par le Trésor). L'évaluation des propositions dépassant le seuil de 100 millions de livres et celle des projets nouveaux restent confiées au Trésor. On a pu constater les limites de cette approche, par exemple dans le domaine de l'environnement où certains programmes d'évaluation dépendent de plusieurs ministères : tandis que le ministère de l'Environnement continuait à utiliser les orientations du Trésor, les ministères connexes ne l'utilisaient pas (au moins après la première année). Pour que ces types d'évaluation soient efficaces, il est nécessaire d'afficher, à côté des orientations techniques, une volonté politique forte.

Les usages et les techniques sont donc très hétérogènes mais, de façon générale, l'évaluation *ex ante* reste, parmi les démarches évaluatives, celle qui est considérée paradoxalement comme la plus utile et la plus difficile.

3. De l'évaluation transversale à l'évaluation stratégique

L'introduction d'une logique transversale et l'organisation, par la DG Budget et le secrétariat général, d'évaluations interservices constituent une nouveauté pour la Commission. Aussi a-t-elle souhaité prendre connaissance des expériences française et anglaise visant à promouvoir ce type d'approche transversale. La seconde partie de la journée a ainsi été consacrée à la présentation et à la confrontation de ces deux expériences nationales.

Après avoir longtemps constitué une particularité française, l'évaluation de politiques transversales constitue de plus en plus une préoccupation commune aux différents États membres ¹.

(1) Une évolution est perceptible par rapport au constat établi en 1992 par B. Perret : «Les problèmes posés par l'évaluation des politiques interministérielles ne se posent pas avec la même acuité, dans la mesure où, selon nos interlocuteurs, chaque politique ou programme a un chef de file clairement identifié.» Conseil scientifique de l'évaluation, «Compte rendu de mission en Grande-Bretagne», in «L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité», rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, janvier 1992, p. 226.

3.1 L'expérience anglaise du *Joined up Government*

Le récit de l'expérience anglaise a permis de mettre en évidence les principales caractéristiques de ces évaluations transversales et les conditions préalables au succès de ce type de démarche.

3.1.1 Des réalisations

Pour le représentant du Trésor britannique, la cohérence de l'activité gouvernementale est devenue un enjeu majeur de l'évaluation. Considérant que la structure verticale «en silo» de beaucoup de ministères entraîne souvent une duplication des efforts, le concept de *Joined up Government* a d'ailleurs été introduit dans le *Livre Blanc sur la modernisation du gouvernement* (1999). Le gouvernement reconnaît en effet qu'il est aujourd'hui nécessaire d'apporter de la cohérence entre les différents ministères et agences, et a ainsi lancé sa *Joined up Approach*.

L'une des tendances marquantes des années récentes a donc été le développement d'évaluations intersectorielles, en sus de démarches spécifiques orientées vers des secteurs particuliers. Plusieurs évaluations de ce type ont été réalisées avec succès. On peut citer en particulier le programme *Sure Start Program and Evaluation*, destiné à éradiquer la pauvreté sur dix ans et à donner aux enfants un meilleur départ dans la vie, ainsi que les différentes initiatives *New Deal* visant différentes catégories de la population britannique, qui comprennent plusieurs volets : *New Deal for young people, for disabled people, for over 50's, for communities*. L'aspect intersectoriel est incontestable puisque ces évaluations ressortissent à des considérations variées liées à la fois à l'exclusion sociale, à la santé, à l'éducation, etc.

3.1.2 Principales caractéristiques

Ces démarches transversales sont caractérisées par certains traits communs :

- *ces évaluations transversales concernent le plus souvent des politiques émergentes ou les nouvelles politiques ;*
- *l'utilisation et l'intégration des connaissances existantes* : contrairement à la pratique française, qui privilégie la dimension cognitive, où l'évaluation vise à créer de nouvelles connaissances, la priorité est donnée ici au recyclage des connaissances disponibles. Il s'agit de tirer parti du fonds d'évaluation existant sur un sujet et du stock d'études disponibles. Le recours à des recensions critiques constitue donc une pratique courante. De même, la

- Une journée du réseau des experts européens en évaluation -

pratique des *reviews* tend à se substituer à celle de l'évaluation. Le problème est moins un problème de création de connaissances que de gestion des connaissances ;

- les méthodes utilisées privilégient souvent une *approche qualitative* et des *analyses localisées* : l'analyse précise et détaillée des effets d'une politique sur un territoire pertinent sera préférée à une approche plus macro ;
- *l'évaluation est souvent associée à l'expérimentation* : elle constitue le passage obligé de protocoles expérimentaux qui sont de pratique courante ;
- un effort est consenti pour essayer *d'intégrer les détenteurs d'enjeux* («*stakeholders*») ;
- *la dimension formatrice est considérée comme essentielle* : sur des sujets transversaux éminemment complexes, il apparaît nécessaire de développer le niveau de connaissances des décideurs publics. Des séminaires de formation sont organisés qui associent experts, universitaires, évaluateurs, commanditaires de l'évaluation et décideurs administratifs.

3.1.3 Conditions préalables

Un certain nombre de conditions doivent être satisfaites pour que des initiatives transversales et leurs évaluations puissent être efficaces, en particulier :

- *des conditions organisationnelles* : il doit y avoir un certain *buy in* dans les différents départements impliqués et un engagement pour toute la durée des projets qui peuvent parfois couvrir un certain nombre d'années ;
- il faut un «propriétaire de la politique», *un chef de file* clairement identifié, en général le département le plus fortement impliqué ;
- la mobilisation d'équipes pluridisciplinaires : *des compétences multiples* sont nécessaires pour évaluer ces sujets transversaux ;
- *une approche plus sélective, par problème* : l'évaluation ne doit pas pécher par excès d'ambition et volonté d'exhaustivité mais se concentrer sur des problèmes ciblés.

3.2 Situation(s) française(s)

Même s'il n'est pas facile de comparer le statut, les usages et les retombées de l'évaluation entre des pays dont les institutions, les cultures professionnelles et les mentalités administratives demeurent, à beaucoup d'égards, fort dissemblables, des enseignements peuvent être tirés des échanges qui se sont déroulés au cours de cette journée.

L'analyse comparative a pour effet d'exacerber les particularismes du modèle français mais elle ouvre aussi des pistes intéressantes à explorer.

3.2.1 L'exception française ?

La croyance en un retard français en matière d'évaluation et la conviction d'une spécificité de l'évaluation «à la française», en marge du modèle anglo-saxon dominant, constituent des lieux communs.

La journée d'échanges organisée par la DG Budget invite sinon à mettre en cause, du moins à nuancer ces «évidences» et à infléchir ces jugements quelque peu hâtifs.

- ***Quelques caractéristiques propres à la situation nationale et certaines de ses faiblesses mises en lumière par la confrontation avec d'autres expériences européennes :***

- l'exacerbation de la dimension cognitive de l'évaluation ;
- la faiblesse de ses usages managériaux ;
- la pratique des évaluations «bilans» ;
- la banalisation du recours à des instances pluralistes.

➤ *L'exacerbation en France de la dimension cognitive de l'évaluation, au détriment probablement de sa fonction d'usage et de ses exigences pratiques : l'évaluation est essentiellement conçue comme un outil d'investigation, susceptible de participer à une meilleure intelligence des effets des politiques publiques. Elle a clairement une fonction de révélation. À ce titre, elle est créatrice de connaissances nouvelles, de «ressources cognitives». Le recours à des instances d'évaluation spécifiques, soustrayant et pilotant des études à des tiers, et donc accumulant des connaissances, ne fait qu'accroître cette dimension cognitive.*

- *La relative faiblesse des apports managériaux de l'évaluation* : comme le notait déjà J.-C. Thoenig en 1996, l'évaluation reste introuvable «*dans la boîte à outils de la gestion ordinaire*¹ ». Tout se passe comme si la sacralisation de l'exercice avait en quelque sorte entravé sa banalisation. C'est dans ce sens qu'il suggère de «*désenchanter*² » l'évaluation. En quête désespérée de reconnaissance et de légitimité auprès des décideurs politiques, l'évaluation aurait ainsi négligé d'autres de ses clients et d'autres de ses usages. Il en résulte, en comparaison de certains pays, une faible instrumentation de l'évaluation et une insuffisante diffusion de ses méthodes.

Une autre conséquence est que le développement de l'évaluation s'est ainsi progressivement déconnecté des autres chantiers de modernisation de l'administration. Elle ne contribue guère au pilotage des politiques pas plus qu'elle ne propose de véritables mesures correctrices des politiques évaluées ou des options alternatives. L'évaluation «à la française» semble ainsi manquer singulièrement de pragmatisme.

- *La pratique des évaluations «bilans» a progressivement pris le pas sur les ambitions prospectives de l'évaluation* : sur des sujets souvent complexes, les évaluations réalisées, notamment dans le cadre interministériel, offrent des analyses fouillées, approfondies, très documentées qui font le compte des réussites et des échecs passés, voire contribuent *a posteriori* à éclairer les objectifs des politiques évaluées. L'évaluation apparaît finalement davantage tournée vers le passé qu'au service de l'avenir. Dans d'autres pays, les tentatives d'évaluations *ex ante* ont contribué à développer des exercices plus prospectifs.
- *Le recours quasi systématique à des «instances d'évaluation» constitue l'une des marques les plus caractéristiques de la pratique française.* Ce modèle français des instances a d'ailleurs attiré la curiosité et l'intérêt des participants à la réunion, qui y ont vu un exemple particulièrement abouti d'intégration des «parties prenantes», un moyen de parvenir à une compréhension commune des problèmes et d'atteindre un consensus. La contrepartie de cette banalisation de la référence à l'évaluation pluraliste

(1) J.-C. Thoenig, «*Que peut-on apprendre s'agissant de la France, de la rencontre franco-britannique ?*» in *Conseil scientifique de l'évaluation, «L'évaluation en développement 1997», rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, mai 1998, p. 49.*

(2) *Op. cit.*, p. 50.

reste néanmoins le développement d'une certaine «pensée unique». L'orthodoxie dominante en matière d'évaluation tend à imposer le recours à des instances indépendantes chargées de l'évaluation, ce qui a eu pour effet d'inhiber quelque peu l'imagination et d'entraver le recours à des modes alternatifs. Par contraste avec la France, les modèles et les approches utilisés dans d'autres pays européens apparaissent plus variés. Les lieux d'appropriation des résultats d'évaluations sont également plus nombreux, la confrontation entre experts et décideurs publics n'étant pas cantonnée au huis clos des instances.

- ***Les nombreux points de convergence constatés avec nos partenaires ne doivent pas être occultés par ces particularismes***

Les discussions ont clairement montré que :

- *la question du développement de l'évaluation reste suspendue à la démonstration de son utilité*, en France comme ailleurs, dans les différents États membres et au niveau communautaire. Les discussions sur le sujet traduisaient une certaine prise de conscience que les évaluations, quelle que soit leur valeur scientifique, étaient trop rarement suivies d'effets ¹ ;
- *la difficulté à insérer l'évaluation dans la préparation des décisions budgétaires* constitue un point d'achoppement récurrent : même si certains pays paraissent plus avancés que d'autres, l'exercice demeure difficile, souvent moins entravé par des questions de méthode que par des considérations politiques ;
- *la dimension formative de l'évaluation est unanimement reconnue*. En même temps, force est de constater que l'appropriation par les décideurs (tant politiques qu'administratifs) prend du temps ;
- *les évaluateurs sont de plus en plus confrontés à la montée en puissance des problèmes transversaux*, ce qui appelle le développement des démarches spécifiques, distinctes des évaluations sectorielles. L'évaluation revêt alors souvent un nouveau rôle car, ce qui est recherché à travers elle, c'est une plus grande cohérence de l'action publique, une meilleure coordination des parties prenantes à la politique et, finalement, davantage de «sens» à l'action

(1) *La prise de conscience se fait, semble-t-il, plus tôt aux États-Unis, si l'on suit Freeman et Solomon, in H. Freeman et M. Solomon, «Evaluation and the uncertain 80's», Evaluation Studies Annual, 6, p. 2-23.*

- Une journée du réseau des experts européens en évaluation -

publique. La demande d'évaluation se déplace, plaidant pour une meilleure intégration de l'évaluation au processus d'action publique ;

- *la validation de la qualité des évaluations* éveille l'intérêt de la plupart des pays. À ce titre, le rôle de validation méthodologique, joué naguère en France par le Conseil scientifique de l'évaluation et aujourd'hui par le Conseil national de l'évaluation, a retenu l'attention des participants.

3.2.2 Des pistes de travail

Dans la logique de l'«import-export» qui était celle de la journée, des pistes intéressantes à explorer ont été ouvertes et mériteraient des approfondissements pour apprécier leurs conditions de transposition au contexte français.

Elles concernent, notamment, la diversification des méthodes d'évaluation, la responsabilisation des gestionnaires, l'approfondissement du lien entre évaluation et expérimentation, une meilleure prise en compte des bénéficiaires et la gestion des connaissances.

- ***Une plus grande diversification des démarches d'évaluation***

Plusieurs ont ainsi été évoquées au cours de la journée :

- *les évaluations «de routine»*, qui portent sur des réexamens périodiques de politiques et appellent des méthodes relativement standardisées ;
- *les évaluations «ponctuelles»*, qui portent sur des objets circonscrits et des problèmes précis, et supposent des méthodes «sur mesure» ;
- *les évaluations «approfondies»*, qui portent sur des objets plus complexes et des sujets plus sensibles, et sont souvent assorties d'une perspective plus stratégique et d'une dimension plus prospective.

Toutes ces démarches, au demeurant souvent plus complémentaires que concurrentes, devraient trouver leur place dans la panoplie des évaluations interministérielles qui, jusqu'à aujourd'hui, ont plutôt privilégié la dernière approche.

- ***Une plus grande responsabilisation des gestionnaires dans le processus d'évaluation***

Les représentants du Royaume-Uni en particulier ont beaucoup insisté sur la nécessité de renforcer la compétence des commanditaires (les *managers*), soulignant l'impact des séminaires de formation. Il ressort effectivement qu'une évaluation n'est vraiment utile que si sa méthodologie tient compte des conditions d'appropriation par le commanditaire (et, le cas échéant, les autres «porteurs d'enjeux»).

- ***Une meilleure prise en compte des «bénéficiaires» dans le processus d'évaluation***

Tous les pays n'ont pas la même représentation de leurs «clients». De même, les points de vue destinataires de l'action évaluée sont diversement pris en compte. Or cette approche «par le bas» ne permet pas seulement d'apprécier les effets de l'action publique, elle contribue également à restituer la cohérence de l'action évaluée.

- ***L'approfondissement du lien entre expérimentation et évaluation***

Dans la plupart des pays, le recours à l'expérimentation est davantage développé et souvent associé à l'évaluation.

- ***La création de connaissances versus la gestion de connaissances***

De nombreux participants, parmi les pays dont la tradition d'évaluation est la plus ancienne et la culture d'évaluation mieux développée, ont estimé que le défi actuel de l'évaluation consistait moins à créer des connaissances nouvelles qu'à tirer parti des connaissances existantes, à exploiter la masse d'informations et d'évaluations disponibles. La gestion de l'évaluation ressortit en définitive, selon eux, davantage à un problème de gestion de connaissances qu'à des considérations scientifiques ou méthodologiques. Il en résulterait également un développement moins intensif et un usage plus sélectif des évaluations. La leçon vaut d'être méditée par des pays comme la France où l'évaluation est une pratique plus récente.

4. Quelques mises en garde contre les dangers de l'évaluation bureaucratique, en guise de conclusion

Il serait tentant de conclure par le rituel incantatoire consistant à appeler de ses vœux le développement d'une culture de l'évaluation et du résultat. Ce serait négliger que la banalisation et le succès de l'évaluation ont aussi leurs revers, comme l'ont particulièrement souligné les représentants des pays nordiques ou du Royaume-Uni, qui peuvent se prévaloir d'une tradition d'évaluation plus ancienne que la nôtre et qui ont tous insisté sur la difficulté à laquelle ils sont confrontés de tirer parti des évaluations. Combien d'évaluations accumulées, en effet, qui ne produisent ni normes ni connaissances nouvelles et ne sont pas suivies d'effets, fussent-ils indirects ?

Pour conclure, nous emprunterons donc plutôt au représentant suédois ses propos, enclins à la fois à la prudence et au réalisme. Mettant en garde contre un travers qui guette les bureaucraties *«de devenir des machines qui produisent et amassent des évaluations qui ne servent à rien et dont elles ne savent plus que faire»*, il a plaidé pour une évaluation sélective, pragmatique, résolument tournée vers l'action et sans cesse obligée de faire la preuve de son utilité. Plutôt que de désenchanter l'évaluation et d'en banaliser la pratique, comme le suggérait naguère J.-C. Thoenig¹, de tels propos invitent, au contraire, à réenchanter l'évaluation.

Pour toute information complémentaire :

Svend Jakobsen, chef de l'unité Évaluation de la DG Budget : ☎ 00.32.2.296.07.74.

William Waller, responsable à l'unité Évaluation de la DG Budget du réseau d'experts en évaluation des administrations dans les États membres : ☎ 00.32.2.296.36.73.

Il existe également un site Internet de la Commission consacré à l'évaluation :

<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/fr/index.htm>

(1) *Op. cit.*, p. 50.

La DATAR ¹ et l'évaluation des politiques structurelles

Contribution de Sophie Guilbot-Christaki

L'évaluation des programmes structurels européens constitue l'un des domaines où l'évaluation s'est imposée comme une procédure incontournable, obligatoire et systématique. Cette obligation a été renforcée lors de la précédente génération des programmes 1994-1999. Elle est aujourd'hui encadrée par le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant disposition générale sur les fonds structurels qui institue l'évaluation à mi-parcours et clarifie les responsabilités respectives de la Commission et des États membres en matière d'évaluation *ex ante* et *ex post*.

L'inscription des programmes dans ce cycle temporel scandé par le rythme des évaluations constitue l'un des traits saillants de l'évaluation des programmes structurels. Pour la programmation en cours (2000-2006), les évaluations *ex ante* ont déjà été effectuées ; l'étape actuelle est celle de la préparation des évaluations à mi-parcours qui devraient être rendues en décembre 2003. Leur but est d'examiner s'il y a lieu de réorienter le programme et, le cas échéant, de préciser la nature des ajustements nécessaires.

(1) *Contacts utiles à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale :*

Bernard Morel, directeur, tél. : 01.40.65.10.63 ;

Sophie Guilbot-Christaki, chargée de mission (fonds structurels), tél. : 01.40.65.10.52 ;

Gaëlle Pinson, chargée de mission (suivi des CPER), tél. : 01.40.65.11.66.

Avec ses vingt-six DOCUP¹, la France est l'État membre le plus gros fournisseur d'évaluations. C'est la DATAR qui constitue le relais de la Commission pour animer les actions d'accompagnement et assurer le soutien méthodologique.

1. Une volonté réaffirmée, des ambitions élargies

Les évaluations des programmes 2000-2006 s'inscrivent naturellement dans le prolongement de celles conduites pour la génération 1994-1999. Les réalisations effectuées au cours de cette période ont incontestablement permis d'acquérir des méthodes et de stabiliser des pratiques.

Des aménagements ont néanmoins été apportés à la procédure pour tenir compte des limites constatées lors de l'évaluation de la précédente programmation. Par ailleurs, le contexte est sensiblement différent de celui qui a prévalu antérieurement et les enjeux mêmes attachés à l'évaluation ont évolué.

Il en résulte des ambitions nouvelles assignées à l'évaluation de la programmation 2000-2006.

1.1 Un contexte porteur pour l'évaluation

Du seul point de vue français comme d'un point de vue européen, le recours à l'évaluation devrait s'imposer comme un exercice indispensable.

- La perspective de l'élargissement de l'Union européenne conduit en effet à envisager une refonte des politiques structurelles et de l'intervention des fonds structurels à l'horizon 2006, chaque État membre devant démontrer la valeur ajoutée des fonds structurels par rapport à ses politiques nationales. L'évaluation est donc au cœur du dispositif communautaire d'action structurelle : quatre articles du règlement 1260/99 lui sont consacrés². Pour la programmation 2000-2006, l'exigence d'une démonstration de la valeur

(1) Le DOCUP (document unique de programmation) est un document d'orientation stratégique, décrivant les axes et les mesures. Il réunit en un seul document la phase plan et la phase programme. Il comprend notamment l'évaluation ex ante du programme. Il s'agit d'un document approuvé par la Commission. Il relaie un certain nombre de priorités communautaires (emploi, développement durable, égalité des chances hommes/femmes) et des priorités nationales.

(2) Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, JOCE, n° L161.1 du 26 juin 1999.

ajoutée communautaire s'applique surtout au niveau régional mais elle pourrait assez vite concerner le niveau national ;

- d'un point de vue plus hexagonal, la période récente a été marquée par une refondation des politiques contractuelles (loi Voynet en 1999, loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, loi d'orientation agricole, loi Chevènement, etc.), ce qui rend particulièrement nécessaire l'approfondissement de la question territoriale.

Dans ce contexte, les ambitions assignées à l'évaluation ont été réaffirmées et même élargies. Elles s'inscrivent dans un véritable effort d'évaluation national.

1.2 Des ambitions élargies

L'effort consenti pour la nouvelle génération 2000-2006 se caractérise par trois tendances majeures :

- la recherche d'une vision globale,
- l'introduction de thèmes transversaux d'évaluation,
- le souci d'une plus grande cohérence du dispositif régional d'évaluation.

• Comparabilité

Des améliorations substantielles ont été apportées afin de tenir compte des enseignements des évaluations des DOCUP 2 et 5b de la période 1994-1999.

Chaque région ayant conduit son évaluation en fonction de ses priorités propres, en s'appuyant sur des indicateurs spécifiques, les évaluations effectuées au cours de la période 1994-1999 fournissent peu d'informations relatives à l'impact des fonds structurels sur le territoire national. Une ambition clairement affirmée pour 2000-2006 est de définir des méthodes qui permettront une vision d'ensemble plus précise, en particulier sur les effets des programmes en matière de gestion publique, sur l'effet de levier des programmes et, enfin, sur les effets économiques et sociaux des programmes. La comparabilité des données entre régions devient dans ce cadre un aspect primordial. L'évaluation devrait permettre une vision d'ensemble sur le plan régional et sur le plan national.

• Transversalité

Afin d'éviter la tendance au fractionnement qui avait prévalu précédemment et d'élargir la portée de l'exercice évaluatif, des questions transversales ont été introduites par la Commission sur des thèmes prioritaires concernant

notamment l'égalité des chances entre hommes et femmes, le développement durable, l'emploi, le développement de la société de l'information, etc.

- ***Une cohérence accrue du dispositif régional d'évaluation***

La plus grande cohérence possible a été recherchée à l'échelon régional entre les programmes contractuels financés dans le cadre du contrat de plan État-région (CPER)¹ et les fonds structurels européens. Cette cohérence découle logiquement de la convergence des priorités stratégiques des DOCUP et des CPER, telle que posée officiellement par les circulaires du Premier ministre et du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement au moment de la conception de ces deux programmations.

En termes de calendrier, le bilan prévu à mi-parcours pour les évaluations des contrats de plan coïncide avec l'échéance des évaluations intermédiaires des programmes structurels européens.

2. Le rôle moteur de la DATAR

Au cœur du dispositif d'évaluation des programmes structurels, la DATAR joue un rôle majeur, à la fois :

- de relais de la Commission européenne,
- de soutien et d'accompagnement méthodologique aux régions,
- de coordination et de synthèse.

2.1 Un rôle de relais

La rédaction des cahiers des charges des évaluations de l'action des fonds structurels est facilitée par le fait que des textes communautaires mettent à la charge des États membres des obligations précises en matière d'évaluation.

(1) Le dispositif d'évaluation des contrats de plan État-région fait l'objet d'une procédure spécifique, définie par une circulaire du Premier ministre du 25 août 2000. Les évaluations sont décidées et réalisées par le niveau régional, sous l'égide du Commissariat général du Plan.

La Commission communique les thèmes qu'elle souhaite voir aborder dans les travaux d'évaluation ¹.

Pour la France, c'est à la DATAR qu'il revient d'adapter les obligations européennes à la situation française et d'organiser le cadre de l'évaluation. La préparation des cahiers des charges des évaluations intermédiaires s'effectue ainsi dans le cadre d'un dialogue avec la Commission et en liaison avec les préfets de région (SGAR).

2.2 Un rôle d'accompagnement et de pédagogie

La DATAR a également un rôle d'accompagnement méthodologique et de soutien aux régions, notamment à travers le Programme national d'assistance technique (PNAT).

Depuis avril 2000, le dispositif d'évaluation des programmes structurels a été renforcé par la nomination, dans chaque SGAR, d'un chargé de mission mis à disposition par la Direction de la comptabilité publique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. La quasi-totalité des régions dispose désormais d'un correspondant évaluation des fonds structurels.

Les actions prévues dans le cadre du PNAT concernent notamment :

- l'accompagnement méthodologique de ces nouvelles recrues ainsi que des correspondants évaluation des conseils régionaux sur la mesure de l'utilité et de l'efficacité des programmes ;
- l'amélioration de l'offre et de la lisibilité des formations à l'évaluation : il s'agit en particulier d'ouvrir des lieux de débats avec les principaux prestataires de services ;
- l'exploitation et la consolidation des travaux régionaux d'évaluation ;
- des évaluations spécifiques.

(1) Il est possible de se référer au document de travail relatif à l'évaluation à mi-parcours. Le document peut être téléchargé sur le site Internet de la DGRégio (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm) dans la rubrique «documents», en cliquant sur «documents officiels» puis sur «documents de travail».

C'est également dans ce cadre que sont conçues les journées d'études de la DATAR, à raison d'une réunion bimestrielle. Organisées conjointement avec d'autres partenaires, en particulier avec les organismes gestionnaires de subvention globale (CNASEA, ADEME, ANVAR,...), elles sont destinées aux chargés d'évaluation des SGAR et des Conseils régionaux, et réunissent environ une soixantaine de personnes.

2.3 Un rôle de synthèse et de coordination

Afin de pallier le manque de consolidation caractéristique de la période précédente, il a été décidé d'introduire des questions évaluatives communes aux différentes régions.

Un premier chantier concerne *l'exploitation et la consolidation des données de suivi issues du logiciel PRESAGE* (Programme régional de suivi, d'analyse, de gestion et d'évaluation) qui est l'application informatique de suivi et de gestion des opérations cofinancées par les fonds européens et qui équipe aujourd'hui les vingt-six régions françaises. Toutes les potentialités de PRESAGE pour aider à l'évaluation n'ont pas encore été exploitées, ne serait-ce que parce qu'il a été conçu initialement comme un outil de suivi à l'usage des régions. Des améliorations sont actuellement étudiées pour parvenir à une définition plus homogène des indicateurs clés afin de comparer les régions et fournir des informations utiles à l'évaluation.

Une grille d'analyse a d'abord été mise au point et testée dans les différents SGAR, consistant à caractériser, pour ces différentes politiques, leurs effets à partir de critères simples (effet positif, négatif, neutre) pour surmonter notamment les différences de signification attribuées, selon les régions, à ce qui était considéré comme «positif», «négatif» ou «neutre».

La DATAR a ainsi un rôle de synthèse et de coordination des évaluations régionales. Afin de progresser dans *l'harmonisation des pratiques régionales*, un groupe de travail réunissant différents SGAR a ainsi fonctionné en 2001, à l'initiative de la DATAR, avec l'objectif de se doter d'indicateurs communs de suivi des différentes priorités fixées par la Commission (développement durable, égalité des chances...).

3. Perspectives

- ***En dépit d'avancées incontestables au cours de la période récente, des difficultés sont prévisibles qui risquent d'entraver le développement de l'évaluation des programmes structurels***

Les principaux écueils concernent notamment :

- la faible capitalisation des acquis et des méthodes, du fait notamment de la rotation rapide des chargés de mission des équipes régionales ;
 - le risque de voir se tarir l'offre en matière de prestations d'évaluation, du fait de l'afflux d'évaluations programmés en 2003, et ce d'autant que l'offre universitaire reste assez peu structurée dans ce domaine ;
 - la difficulté croissante à articuler les divers exercices conçus par la Commission pour l'évaluation des programmes financés par les fonds européens (DOCUP, PDRN, Objectif 3, etc.). Chacune des directions de la Commission bénéficie, en effet, d'une autonomie assez grande dans la mise au point de ses méthodes et de ses programmes d'évaluation. Les conceptions de l'évaluation sont assez variables d'une direction à l'autre. Ainsi, la DGRégio a renoncé au principe de questions standardisées alors que la DGAgri développe, au contraire, des méthodes standard, sous forme de questionnaires adressés à l'ensemble des pays membres. L'évaluation en cours du PDRN a vu se confronter ces deux pratiques, sans qu'il soit possible d'arbitrer entre ces conflits de méthode.
- ***Nonobstant ces difficultés et au-delà de la seule question de l'évaluation des fonds structurels, la DATAR envisage de développer ses travaux d'évaluation dans trois directions :***
- *la mise au point d'un instrument de suivi par objectifs des CPER et des DOCUP ;*
 - *l'approfondissement de sujets transversaux ayant trait notamment à la question territoriale ;*
 - *la mise au point d'un programme pluriannuel d'évaluations, dans la perspective des échéances décisionnelles de 2004 (révision des schémas de service collectif, révision des politiques régionales).*

Bibliographie

Outre les documents publiés sous l'égide de la Commission, en particulier dans la collection *MEANS*¹, qui constituent des références incontournables pour la mise en œuvre des évaluations réalisées pour le compte de la Commission, un certain nombre de documents ont été réalisés à l'initiative de la DATAR qui en assure la diffusion :

- DATAR (C3E), *Mémento sur l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels européens*, octobre 1998, 85 pages.
- Publication des journées d'études de la DATAR, en particulier : DATAR-CNASEA, *Actes du séminaire de formation sur l'évaluation des programmes financés par les fonds européens*, 24 avril 2001, 63 pages.
- Il faut également signaler que l'Intranet de la DATAR, en matière de fonds structurels, comprend un volet «évaluation» : les collectivités locales (conseils régionaux et conseils généraux), les SGAR, les préfetures de département, les services déconcentrés de l'État y ont accès. On trouve mis en ligne : des éléments de doctrine et de méthode, des éléments bibliographiques, des rapports d'évaluation, le coût des évaluations, etc.

(1) La Commission européenne a élaboré une collection en six volumes : «Évaluer les programmes socio-économiques», Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999.

Chapitre 6

ÉVALUATION ET TERRITOIRES

- **Comment mieux assurer le succès de la démarche d'évaluation régionale ?**
Quelques enseignements tirés de l'expérience du Commissariat général du Plan
Intervention de Véronique Hespel, Commissaire adjointe au Plan, à Poitiers, le 5 septembre 2001
- **L'évaluation des contrats de plan État-région 2000-2006**
Contribution de Stéphane Le Bouler et Benoît Lajudie
- **État d'avancement de la démarche d'évaluation partenariale État-région en Poitou-Charentes**
Contribution de Luc Chantre
- **Les enseignements du Pays basque**
Contribution de Daniel Behar, Battitta Boliqy et Renaud Epstein

Comment mieux assurer le succès de la démarche d'évaluation régionale ?

Quelques enseignements tirés de
l'expérience du Commissariat général du Plan

*Contribution de Véronique Hespel*¹

La démarche d'évaluation n'est pas encore tout à fait familière en France. Elle s'est certes développée depuis le début des années quatre-vingt-dix au niveau central, sous l'impulsion du gouvernement de Michel Rocard, avec la création du Conseil scientifique de l'évaluation. Au niveau régional, cette culture s'est surtout propagée sous l'influence de la Commission européenne et des procédures attachées à la gestion des fonds structurels. L'évaluation des actions financées par les contrats de plan s'est mise en place avec un bonheur inégal selon les régions.

Cette démarche connaît aujourd'hui une relance certaine sur le plan institutionnel : le décret du 18 novembre 1998, instituant le Conseil national d'évaluation, et la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 (publiée le 31 août) ont été des étapes importantes et la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances conduit à prévoir un parachèvement du processus institutionnel d'ici l'année 2006.

Mais les démarches institutionnelles ne sauraient suffire à elles seules : il s'agit avant tout de diffuser une culture de l'évaluation en France et les régions peuvent avoir un rôle moteur dans ce domaine. Pour cela, il faut bien comprendre les apports de la démarche de l'évaluation et ses nécessaires limites et engager les démarches d'évaluation régionales selon des modalités qui garantissent leur succès.

(1) *Intervention de Véronique Hespel, Commissaire adjointe au Plan, à Poitiers, le 5 septembre 2001.*

1. Les apports de la démarche évaluative

L'évaluation comporte trois apports essentiels par rapport aux démarches traditionnelles de contrôle, du type Cour des comptes, inspection ou audit :

- *la pluridisciplinarité,*
- *la transversalité,*
- *le caractère participatif.*

Mais ces ambitions posent des problèmes délicats en termes d'indépendance, de positionnement par rapport à la communauté scientifique et d'appropriation des messages par les décideurs et les citoyens.

- ***L'approche évaluative est d'abord pluridisciplinaire***

Elle s'attache à analyser l'action publique non pas seulement sous l'angle financier (moyens mis en œuvre) ou juridique (application des textes et des procédures), comme le font les chambres régionales des comptes ou les inspections générales des ministères. Elle recourt aussi à l'approche économique, sociologique des problèmes et aux sciences de la gestion. Elle fait en principe appel à des compétences extérieures à celles de la seule administration. La composition différenciée et équilibrée des instances ou des équipes chargées de conduire l'évaluation est essentielle : l'intérêt majeur d'un travail d'évaluation réside dans la prise en compte des différentes dimensions d'une politique publique.

C'est l'une des raisons pour lesquelles ce travail prend du temps : il n'est pas simple au sein d'une instance de faire comprendre par les uns et les autres le langage, les concepts et les représentations des autres parties prenantes. Lorsque cette écoute réciproque est réalisée, il en résulte une qualité incontestable et précieuse du travail d'évaluation.

- ***La démarche évaluative est l'une des rares démarches d'analyse transversale des politiques publiques***

Elle s'attache à repérer les effets des politiques menées par les différents acteurs, aux divers échelons territoriaux, sur leurs bénéficiaires finaux. De ce point de vue, elle a une certaine parenté avec la démarche prospective, bien connue en Poitou-Charentes comme dans d'autres régions. Elle se différencie nettement d'autres approches : le mode de saisine et les compétences des chambres des comptes ou des inspections générales, qui jugent ou apprécient les comptes ou la gestion d'un organisme public déterminé, leur permettent plus

difficilement d'apprécier les interactions des différentes collectivités publiques, de faire ressortir le rôle des autres acteurs économiques et sociaux et de prendre en compte la qualité du service rendu à l'utilisateur final.

La démarche évaluative paraît *a priori* très adaptée au fonctionnement d'une société complexe et peut permettre de faire ressortir les incohérences d'une action publique stratifiée par rapport aux objectifs globaux que se fixe la société. L'exercice n'est pas toujours aisé car chaque acteur, éventuellement commanditaire ou financeur de l'évaluation, aura tendance à vouloir justifier son intervention propre. Une évaluation réussie peut avoir pour effets de mettre en lumière le coût social et économique de la complexité administrative et de faire mieux apparaître concrètement les synergies souhaitables entre les divers échelons territoriaux.

- ***Enfin, il convient de souligner le caractère participatif de la démarche d'évaluation***

Les méthodes de participation sont multiples et diverses et c'est sans doute ce qui fait la diversité des résultats et des exploitations possibles d'une évaluation. En principe, cette participation est assurée au sein de l'instance d'évaluation qui pilote la réalisation du travail d'évaluation mais d'autres formes de participation, en amont ou en aval, peuvent aussi être recherchées. De fait, selon les cas, l'instance d'évaluation peut n'associer que des fonctionnaires (et elle produira une «auto-évaluation»), prévoir une participation prépondérante de chercheurs et d'universitaires (et ce sera davantage un travail d'expertise), associer largement des acteurs de la société civile (et ce sera un travail de «militants»). Toutes les compositions d'instance se sont rencontrées et l'évaluation peut, selon les cas, s'assimiler à une technique de management interne, une arme de justification politique ou un lieu de contre-pouvoir. On perçoit donc bien l'importance qui s'attache derrière ce mot de «participation» à l'équilibre de la composition d'une instance d'évaluation : celle-ci conditionne son indépendance, la rigueur de sa démonstration et la pertinence de son message, bref sa légitimité par rapport aux décideurs.

2. Les limites intrinsèques de la démarche d'évaluation

Il ne faut pas fixer à l'évaluation des objectifs qu'elle ne saurait atteindre et se garder d'une approche trop perfectionniste ou ambitieuse, qui porterait atteinte à l'efficacité concrète qui peut être attendue d'une telle démarche.

- ***La notion d'indépendance de l'évaluation mérite d'être interrogée avec précision***

Un évaluateur n'est jamais totalement indépendant. Il est, nécessairement, peu ou prou, dépendant de ses commanditaires et de son milieu d'origine. Quand les commanditaires sont plusieurs (comme dans le cas des contrats de plan État-région ou celui des évaluations interministérielles), l'évaluateur pourra avoir une marge de jeu un peu plus importante mais il ne saurait faire totalement abstraction des objectifs de ses commanditaires, s'il souhaite que son diagnostic soit suivi d'effet. Établir un rapport d'évaluation pour son seul plaisir intellectuel, c'est en quelque sorte «manquer son coup».

- ***Le lancement d'une évaluation est d'abord un acte politique qui s'inscrit dans un système de gouvernance publique et un calendrier politique***

Il est important que ce soit l'autorité politique qui donne l'impulsion à l'évaluation car c'est ce qui mobilisera les évaluateurs et permettra d'éviter la confection d'un rapport supplémentaire, à ranger parmi les multiples études, recherches et rapports qui existent sur le sujet.

- Il est donc utile *d'intégrer le calendrier politique dans le choix des sujets*. Compte tenu de la durée incompressible (de l'ordre de douze à dix-huit mois) des évaluations, il convient d'établir la programmation des évaluations en fonction des échéances à deux ou trois ans, afin que la démarche évaluative vienne éclairer et préparer la décision. Selon les cas, l'autorité politique peut juger souhaitable, selon les finalités politiques qu'elle assigne à ce travail, d'intervenir directement dans la composition de l'instance ou confier ce soin à un comité scientifique indépendant. La deuxième option garantit un plus grand renouvellement des points de vue et une plus grande richesse du diagnostic et des propositions. C'est à l'autorité politique d'en décider *a priori*.
- Il importe cependant que *l'autorité politique n'interfère pas directement ensuite dans l'élaboration du rapport*. Celui-ci doit être le fruit de la confrontation des points de vue et des études qualitatives et quantitatives au sein de l'instance d'évaluation (ou l'équipe des évaluateurs) et n'engage que les membres de l'instance par ses conclusions.

- ***D'aucuns souhaiteraient voir reconnaître un caractère scientifique à la démarche d'évaluation***

Cela la différencierait sur ce point des autres procédures de contrôle et garantirait *de facto* son indépendance et l'objectivité de son jugement. L'appel à des indicateurs chiffrés, à des procédures d'enquêtes quantitatives ou qualitatives, la participation de chercheurs et d'universitaires témoignent de cette ambition. Mais si l'on peut reconnaître à la démarche d'évaluation le souci d'une grande rigueur dans la validation des résultats produits et souligner l'originalité des outils qu'elle mobilise, on ne saurait pour autant lui reconnaître une qualité scientifique sans outrecuidance. La démarche scientifique est une démarche longue, lourde et rigoureuse, dont les procédures et les délais sont incompatibles avec les exigences du calendrier politique, dans lequel s'inscrit la démarche évaluative.

L'évaluation est un outil de connaissance précieux mais ses délais de réalisation sont trop brefs pour pouvoir recueillir un label de recherche scientifique : en douze à dix-huit mois, l'évaluation peut mobiliser des connaissances scientifiques existantes (mais certainement pas toutes), apporter de l'expertise scientifique dans l'action administrative et le débat public, déplacer les questionnements. Mais une instance d'évaluation ne saurait produire directement des résultats scientifiques et perdrait sans doute, par une approche trop analytique, le rôle de synthèse pluridisciplinaire, transversal et participatif, qui constitue son originalité.

Il importe néanmoins, lors du choix des sujets, pour faire œuvre utile, de s'assurer qu'il existe une expertise scientifique riche et mobilisable par l'instance. L'intervention d'un Conseil scientifique, en aval de l'évaluation, peut également permettre au décideur politique de recueillir un avis éclairé sur la rigueur des méthodes utilisées par l'équipe d'évaluation et des conclusions produites. Enfin, l'utilisation des méthodologies, validées par le Conseil national de l'évaluation ou l'Instance nationale d'évaluation des contrats de plan, peut aussi constituer un gage de solidité des conclusions.

- ***Enfin, reste posé le problème de l'organisation des suites réservées à ces travaux dans le débat public et la décision politique***

➤ La *publicité* de ces travaux doit-elle être systématique ? La question a été clairement tranchée dans le sens d'une réponse affirmative au niveau interministériel par le décret du 18 novembre 1998 selon une procédure qui permet de s'assurer de la validité méthodologique des travaux grâce à l'avis du Conseil national de l'évaluation et de publier simultanément la réponse

des administrations concernées par le rapport d'évaluation. La question n'est pas tranchée, en revanche, pour les travaux d'évaluation des contrats de plan État-région.

De fait, la qualité des travaux produits peut être inégale, la rigueur des analyses avoir été mise en défaut par l'une ou l'autre des parties prenantes, la mise en œuvre des recommandations peut nécessiter d'autres formes de diffusion et d'appropriation des recommandations. On ne peut donc toujours conférer à la publicité des travaux un caractère obligatoire et automatique et il paraît sage de laisser aux autorités politiques locales le soin de décider les formes de diffusion des travaux réalisés : il est clair, toutefois, qu'à terme la question d'une validation scientifique et d'une publicité plus systématique des travaux réalisés en région peut se poser plus nettement.

- La *lisibilité* de la démarche et de ses résultats pour les décideurs et les citoyens est en réalité une question plus importante encore que la publicité des travaux d'évaluation. L'écueil dans ce domaine est d'abord tout à fait matériel : c'est celui de l'épaisseur des travaux produits. Quel fonctionnaire d'autorité, quel homme politique, quel citoyen a le temps de lire et surtout d'exploiter des rapports de 350 pages (sans compter les annexes) ou de lire 300 indicateurs chaque mois ? Ce travers de la prolixité a été, à vrai dire, davantage le fait des évaluations interministérielles que des évaluations régionales sur la période passée. Il n'est pas sûr toutefois que certaines régions, dans leur effort d'établissement de tableaux de bord exhaustifs sur le suivi des contrats de plan, n'y tombent pas elles aussi à l'heure actuelle.

La question est moins anodine qu'il n'y paraît. L'École française de l'évaluation cherche, trop souvent, dans la définition des cahiers des charges, à viser l'exhaustivité des questionnements, dans un souci compréhensible de transversalité et de pluridisciplinarité. Dès lors, les conclusions des évaluations apparaissent si complexes, si nuancées, si diffuses qu'elles ne fournissent pas toujours des guides utiles pour l'action future et la création d'un consensus. Il apparaît en réalité souhaitable de cibler plus précisément les questions en amont, dès le cahier des charges, pour obtenir des conclusions plus exploitables.

En conclusion, il faut insister sur le fait que **l'évaluation n'est qu'un outil de connaissance et d'information parmi d'autres et qu'elle ne saurait se substituer à la décision politique**. C'est un outil mis à disposition du politique mais ce n'est qu'un outil. C'est au politique de s'en saisir ou non, d'en exploiter ou non les résultats. L'évaluation peut aider à mieux hiérarchiser les priorités. Elle ne peut se substituer à la décision d'arbitrage.

3. Quelles orientations concrètes pour assurer le succès des évaluations régionales ?

Sur la base de ces différentes analyses, on peut tirer, pour les acteurs régionaux, quelques recommandations pragmatiques à respecter aux différents stades de la procédure.

- ***Le choix des sujets d'évaluation***

Il doit s'inscrire dans l'agenda politique à moyen terme et il convient de s'assurer de la prise en charge par les autorités politiques régionales des thèmes retenus. En remettant l'utilisateur au cœur des questionnements évaluatifs, il y a moyen d'aplanir les divergences politiques et idéologiques, ce à quoi l'intervention des Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) dans la programmation des évaluations doit pouvoir contribuer. L'expertise des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) peut également être très utile pour identifier des sujets portés par la société civile.

- ***Les multiples domaines d'évaluation associés aux contrats de plan***

Dès lors que toutes les actions ne pourront être évaluées sur la période 2002-2006 avec les crédits disponibles, il convient de privilégier les domaines où il existe déjà des *systèmes d'information facilement mobilisables* par les services régionaux et/ou par les services de l'État. La constitution d'un système d'information demande du temps et de l'argent. On ne peut conduire une évaluation sur douze à dix-huit mois si l'information n'est pas constituée au préalable. La programmation pluriannuelle des évaluations devrait permettre de constituer au fur et à mesure les systèmes d'information nécessaires aux évaluations à lancer plus tard. Les crédits de l'État pour l'évaluation des contrats de plan État-région (CPER) peuvent être mobilisés à cette fin.

- ***La recherche bibliographique préalable***

Elle est également très souhaitable et les résultats des évaluations régionales seront sans doute plus rigoureux s'ils peuvent s'appuyer sur des travaux scientifiques déjà publiés. La mise en réseau de ces informations bibliographiques est certainement une tâche à laquelle le Conseil national de l'évaluation et le Commissariat général du Plan devront s'attacher dans les mois à venir, à l'appui de la programmation régionale des évaluations.

- ***La confection des cahiers des charges***

Elle mérite une très grande attention : il vaut mieux peu de questions mais de bonnes questions, des questions qui parlent à tous, fonctionnaires, politiques, usagers. L'exemple nous est donné par le Haut Conseil de l'évaluation de l'École, présidé par Claude Thélot : sur la base d'une question simple, «quel est l'effet de la taille des classes sur la réussite scolaire», le Haut Conseil est parvenu à formuler de nouvelles problématiques d'action publique dans ce domaine ultrasensible pour les enseignants et les parents d'élèves.

- ***La constitution des instances ou équipes d'évaluation est tout à fait cruciale***

Il est clair qu'elle doit *a priori* privilégier la pluralité des approches. Au niveau central, pour les évaluations interministérielles, nous privilégions, autant que faire se peut, la composition par tiers (un tiers de fonctionnaires, un tiers d'experts universitaires ou de la recherche, un tiers d'acteurs de terrain).

Nous avons opté depuis peu pour des profils plus «gestionnaires» à la présidence des instances, pour donner un caractère plus opérationnel aux propositions des instances. Nous veillons, en revanche, à ce que les rapporteurs aient une certaine indépendance de regard sur le secteur choisi. Cette indépendance est souvent moins une question de statut que de tempérament. À vrai dire, la qualité première à rechercher chez un président ou un rapporteur d'instance est la capacité d'écoute et d'intégration des points de vue exprimés au sein de l'instance, qualité qu'il n'est pas toujours aisé de repérer au premier abord.

- ***L'aspect prospectif des évaluations ne doit pas être systématiquement récusé***

Il est vrai que la démarche évaluative *ex post* a, par définition, un regard rétrospectif et historique puisqu'elle a pour premier objet de voir si les objectifs d'un programme particulier ont été correctement mis en œuvre. Mais on constate que c'est en s'inscrivant dans des perspectives d'avenir que les travaux apparaissent le plus utilisables. Une évaluation pleinement réussie doit ouvrir le champ des possibles, examiner des scénarios d'actions différenciées, laissant le choix au politique.

- ***Une certaine indépendance doit être laissée à l'instance d'évaluation dans le déroulement de ses travaux***

Celle-ci doit se voir préserver la possibilité de reformuler la question posée, dès lors qu'elle le justifie, tout en restant évidemment dans le cadre du mandat donné.

- ***La publicité des travaux conduits apparaît a priori souhaitable***

L'intervention d'un conseil scientifique ou d'un avis externe sur la qualité du travail produit est de nature à éclairer la décision politique dans ce domaine. C'est une tâche pour laquelle l'Instance nationale d'évaluation des contrats de plan et le Conseil national de l'évaluation peuvent être sollicités.

- ***La question des suites à donner relève de plusieurs niveaux d'intervention***

On peut distinguer les suites politiques immédiates, qui relèvent à l'évidence des acteurs publics locaux et de l'État, notamment à l'occasion de la renégociation des contrats de plan. Mais il peut être également utile de tirer, dans d'autres régions, les enseignements apportés par l'évaluation dans une région particulière. Il y a là un rôle de mise en réseau des «bonnes pratiques» que l'Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région et le Conseil national de l'évaluation envisagent de jouer plus systématiquement à l'avenir.

Enfin, il faudra certainement à moyen terme engager un dialogue avec le monde de la recherche et les grandes institutions produisant des données publiques pour améliorer les systèmes d'information existants sur l'effet des politiques publiques et pallier progressivement les manques et insuffisances constatés dans le cadre des évaluations approfondies. La mise en œuvre de la nouvelle ordonnance organique sur les lois de finances devrait certainement y contribuer : encore convient-il que des systèmes d'information géographiques plus fins, correspondant aux besoins des collectivités territoriales et du Parlement pour mesurer les effets des politiques décentralisées, soient également constitués.

L'évaluation des contrats de plan État-région 2000-2006

*Contribution de Stéphane Le Bouler et Benoît Lajudie*¹

À propos de l'évaluation des contrats de plan État-région 1993-1999, Maurice Baslé faisait, en 2000, pour le rapport d'activité du Conseil national de l'évaluation, ce « constat d'humilité » : *« Quelque chose a bougé dans nombre de relations entre les Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et les Conseils régionaux. L'évaluation est un champ d'études et de médiation, un espace ou un terrain de jeux stratégiques et, en même temps, une possibilité d'apprentissage et de valeur ajoutée pour préparer des jugements politiques, des inflexions de programmes et des partages des débats. »*

Que dira-t-on de l'évaluation à l'échéance de la révision des contrats de plan ou à l'échéance de la génération 2000-2006 ? Notre ambition est que l'on puisse parler de diffusion plus large de la culture d'évaluation, tant au niveau des services déconcentrés de l'État que dans les Conseils régionaux, de maturation du cadre institutionnel et des pratiques de programmation et de réalisation des évaluations.

Traiter de l'évaluation des contrats de plan État-région, c'est en effet porter un regard à la fois sur la diffusion des pratiques d'évaluation, pour lesquelles les politiques contractuelles constituent un point d'ancrage essentiel, et sur la mise en œuvre et l'impact de ces *« actions publiques complexes, parce que contractualisées, polycentriques, polyarchiques, partenariales, associatives ou coopératives »*, pour citer à nouveau M. Baslé.

(1) Stéphane Le Bouler est responsable de l'évaluation des politiques publiques au Commissariat général du Plan (Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État) et secrétaire du Conseil national de l'évaluation ; Benoît Lajudie est chargé de mission au Commissariat général du Plan (SEME), il anime le dispositif d'évaluation des contrats de plan État-région. Cette contribution est pour l'essentiel la transcription d'une intervention à Toulouse en mai 2002 lors d'un séminaire sur l'évaluation des politiques publiques organisé par le CESR.

Notre souci au Commissariat général du Plan pour les mois à venir est donc double :

- crédibiliser la démarche d'évaluation des CPER au niveau central comme au niveau régional en confortant les équipes et les travaux, en organisant la circulation de l'information, particulièrement à l'occasion de la révision à mi-parcours des contrats de plan ;
- faciliter la diffusion de l'évaluation sur le territoire par cet ancrage privilégié. Il s'agit donc de consolider l'évaluation dans les régions pionnières et de l'étendre à des régions jusque-là peu impliquées.

1. L'évaluation dans le calendrier de la révision à mi-parcours

Les orientations retenues par le gouvernement, au printemps 2002, pour le déroulement de la procédure de révision à mi-parcours rendent compte de ces objectifs.

Juin 2002 : établissement par le Commissariat général du Plan d'un panorama des évaluations en cours, de leur calendrier d'avancement et d'achèvement, en vue de valoriser ces évaluations au cours de la procédure de révision.

Octobre 2002 : bilan des évaluations régionales réalisées au titre de la précédente génération des CPER et de la présente sur trois thèmes d'appui méthodologique (politique de la ville, politique environnementale et politique d'aide aux entreprises).

Fin mars 2003 : remontée des synthèses régionales des évaluations des CPER.

Avril-juin 2003 : synthèse nationale des évaluations.

Juin-octobre 2003 : avis du Conseil national d'aménagement du territoire (CNADT) sur cette synthèse et transmission au Parlement.

Nous avons construit la place de l'évaluation dans le dispositif de révision et le concours à apporter aux acteurs régionaux en fonction de la demande des acteurs, des pratiques constatées et de notre capacité à mobiliser à la fois l'expérience du Commissariat général du Plan et des partenariats privilégiés au niveau interministériel.

2. L'évaluation des contrats de plan État-région : textes et pratiques

2.1 Une procédure obligatoire

L'évaluation des contrats de plan État-région est devenue une obligation pour les préfets de région à partir de la génération 1994-1999 des CPER. La circulaire du 31 juillet 1998 sur les contrats de plan réaffirme l'obligation d'évaluer ; celle du 25 août 2000 sur l'évaluation des politiques contractuelles décrit les modalités pratiques de mise en œuvre des évaluations. Elle explicite les priorités nationales de l'État (emploi, solidarité, développement durable), redéfinit le rôle de l'Instance nationale d'évaluation, chargée d'apprécier la qualité des projets d'évaluation des régions et stipule qu'une commission spécialisée de la Commission régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) est instaurée en tant que comité de pilotage de l'évaluation.

2.2 Une procédure décentralisée et partenariale

Il revient aux régions d'élaborer et de mettre en œuvre leurs programmes d'évaluation. Puisque l'évaluation des contrats de plan État-région est par principe non exhaustive, il revient donc aux acteurs régionaux de définir, dans un cadre partenarial, les actions et les programmes devant être évalués. L'intervention de la commission spécialisée de la CRADT est là pour permettre de structurer la programmation d'évaluations et d'introduire de nouveaux acteurs, à côté du représentant de l'État en région et de la collectivité régionale.

Les évaluations sont partenariales parce que les contrats de plan le sont. Cela conduit les partenaires régionaux des contrats de plan à orienter fortement les évaluations vers l'efficacité des processus de mise en œuvre des politiques publiques. C'est ainsi que l'évaluation des contrats de plan peut être utilisée comme un outil d'aide à la décision.

2.3 Une situation variée mais partout en développement

Les régions se sont donc engagées dans l'évaluation avec la troisième génération de contrats de plan 1994-1999, période au cours de laquelle elles ont également assuré la maîtrise d'ouvrage de l'évaluation des fonds structurels communautaires. Leur positionnement face à l'évaluation a été variable. La situation qui en découle est diverse : certaines régions ont avancé très vite, d'autres non. L'ampleur et la nature des moyens accordés à l'évaluation, son degré de prise en compte dans la décision publique, etc. sont variables.

Certaines difficultés sont récurrentes mais ne sont pas propres aux régions : le suivi des politiques publiques ne prévoit que rarement la collecte des informations qui permettraient la construction des indicateurs nécessaires à l'évaluation, le calendrier des évaluations est rarement lié à celui des politiques évaluées, l'instabilité des équipes est grande là où l'évaluation est peu prise en compte...

Néanmoins, les choses progressent partout, même si c'est de façon variable. Si les thèmes d'évaluation programmés présentent une certaine stabilité, des évolutions intéressantes sont à noter et on observe de plus en plus fréquemment les signes d'une plus forte intégration de l'évaluation à l'action régionale.

2.4 Quels programmes seront évalués au titre de la génération 2000-2006 ?

• Les thèmes privilégiés

Les premiers recensements effectués au titre de la programmation 2000-2003 des évaluations portent sur près d'une centaine de projets, plus ou moins avancés. Cinq thèmes concentrent les deux tiers des projets, dans l'ordre :

- entreprises et développement économique,
- politique de la ville,
- environnement et développement durable,
- emploi/formation/insertion,
- volet territorial.

Cette liste de thèmes privilégiés ne démontre pas une grande originalité de la nouvelle génération d'évaluation, en dehors de l'examen du volet territorial. Les aides aux entreprises, le volet emploi/insertion/formation ou la politique de la ville sont en effet des «classiques» de l'évaluation des contrats de plan État-région, dont il s'agit de conforter les méthodes. Cette fréquence est aussi le signe d'une correspondance entre les priorités stratégiques des régions et les thèmes d'évaluation, cohérence qui semble s'accroître avec la quatrième génération de CPER.

La capacité à évaluer les effets sur l'environnement de programmes et d'actions n'ayant pas la préservation de l'environnement pour cible et, surtout, la capacité à traiter correctement de la mise en œuvre du volet territorial sont sans doute deux des défis importants de la présente génération.

Enfin, il serait vain de chercher une corrélation entre le poids budgétaire des programmes et la fréquence d'évaluation : les deux programmes les plus lourds des contrats de plan État-région (infrastructures de transports et enseignement supérieur) ne sont cités respectivement que sept et quatre fois. Ceci traduit une certaine difficulté, dans les régions, à aborder les questions budgétaires et *a fortiori* les questions d'efficience.

- ***Des marques de progrès***

La programmation des évaluations dans un certain nombre de régions dénote des évolutions positives :

- *l'institutionnalisation de l'évaluation* : il est de plus en plus fréquent que les acteurs régionaux rendent très lisibles les dispositifs et les procédures d'évaluation, aussi bien dans les collectivités que dans les services de l'État ;
- *l'élaboration, dans certaines régions, de véritables stratégies d'évaluation*, fondées sur des travaux préparatoires qui conduisent à articuler les thèmes d'évaluation aux stratégies sous-jacentes aux contrats de plan, en les choisissant en fonction de la hiérarchie des enjeux du développement des régions concernées et en les organisant en fonction des calendriers décisionnels ;
- *l'intégration de l'évaluation aux politiques expérimentales* et, de plus en plus souvent, aux politiques nouvelles ;
- *la prise en compte par les évaluations de la cohérence des politiques entre elles* : des contrats de plan avec les documents uniques de programmes (DOCUP) communautaires, des politiques régionales avec les politiques nationales, des politiques régionales entre elles, etc. Le domaine qui émerge tout juste est celui de la coordination interrégionale des évaluations.

Les enjeux de la période à venir peuvent se résumer autour de quelques thèmes clefs, au niveau de l'organisation et des méthodes d'évaluation.

Enjeux institutionnels et organisationnels	Enjeux méthodologiques
Calendrier et organisation de la programmation	De la programmation des évaluations à la construction d'un cahier des charges
Stabilité des équipes dans les SGAR et les Conseils régionaux	La commande publique : contraintes réglementaires et justification des choix
Quelle division du travail ? Quelles ressources ?	La définition du besoin d'études confiées à un tiers
La publicité des travaux	Diffuser les bonnes pratiques entre régions et depuis le centre
Implication des services déconcentrés des ministères	

3. La construction du rôle du Commissariat général du Plan et de ses partenaires

3.1 Une contribution fondée sur l'expérience et l'apprentissage

- *Les croisements évaluation interministérielle/ évaluation des contrats de plan*
 - *Rapprocher l'évaluation interministérielle du territoire* : pour cela les choix des thèmes se sont portés de façon privilégiée dans le programme 2001 du Conseil national de l'évaluation (CNE) sur des sujets se prêtant bien à une approche territorialisée ; par ailleurs, le Commissariat général du Plan et le CNE marquent fortement auprès des responsables d'instances l'intérêt qu'ils portent au volet territorial des études ;
 - *des thématiques communes* : l'évaluation des fonds structurels et des politiques régionales est ici un exemple : la circulaire du 25 août 2000 prévoyait que les évaluations des contrats de plan État-région devaient être mieux articulées avec l'évaluation des fonds structurels européens ; l'instance chargée d'évaluer les effets des fonds structurels sur les politiques régionales a été installée en février 2002 sous la présidence du préfet Patrice Magnier ; elle rendra ses travaux mi-2003, c'est-à-dire dans un

calendrier compatible à la fois avec les procédures européennes et avec la révision à mi-parcours des CPER ;

- d'autres évaluations interministérielles, récemment achevées ou en cours, en particulier dans le domaine environnemental (*préservation de la ressource en eau, politique du service public des déchets, transport combiné rail-route...*), permettent de renforcer le socle de connaissances et de pratiques communes.

- ***La commande d'études dans le cadre du nouveau code des marchés publics***

L'évolution des textes réglementaires conduit les commanditaires d'études à formaliser davantage leurs pratiques. Pour chaque évaluation interministérielle, le Commissariat général du Plan lance une procédure de marché au niveau européen, qui oblige à structurer très tôt le besoin d'études des instances et à développer l'expertise en matière d'examen des offres. C'est aussi ce type de compétence dont nous entendons faire profiter les acteurs régionaux, en réponse à une demande pressante et en tenant compte des spécificités de la dimension régionale.

3.2 Le support proposé aux régions

- ***Concertation et définition du besoin***

Pour définir le concours à apporter aux acteurs régionaux en dehors des contacts très réguliers que les chargés de mission du Plan ont avec les responsables d'évaluation régionaux, nous avons diffusé un questionnaire auquel il a été largement répondu, réuni l'ensemble des acteurs en février 2002 et sollicité leurs réponses à une offre diversifiée.

- ***La diversité de l'offre :***

- *assistance méthodologique sur place* lors de réunions de travail avec les services, à la demande de ceux-ci ; objectif : sensibiliser l'ensemble des acteurs régionaux à l'évaluation et participer à la diffusion des «bonnes pratiques» ;
- *constitution de trois groupes de travail thématiques sur les évaluations en matière d'aides aux PME, de politique environnementale ou de politique de la ville* ; objectif : permettre un travail en commun entre les volontaires des services régionaux et les services sectoriels compétents du Plan et des

administrations centrales pour dresser, à l'échéance d'octobre 2002, le bilan des évaluations régionales réalisées au titre de la précédente génération et de la présente ; il s'agit aussi de produire, pour juin 2003, un guide méthodologique sur chacun de ces thèmes ;

- *lancement d'une étude conjointe*, si le besoin est avéré, associant plusieurs régions sur un thème d'intérêt commun ;
- *promotion d'échanges d'expériences autour de ces questions* compte tenu des attentes portant sur des aspects transversaux (indicateurs, bases de données...);
- *organisation de formations d'initiation à l'évaluation*, en général ou sur des thématiques particulières, telles que la passation des marchés d'études, en fonction des besoins identifiés ;
- *création d'un site Internet*¹ public dédié à l'évaluation en ses deux volets (interministériel et contrats de plan État-région), faisant une large place aux contributions des acteurs régionaux et leur offrant un accès à des ressources diversifiées. Ce site mis en place en novembre 2002 est un instrument privilégié d'animation des échanges entre les multiples acteurs de l'évaluation.

3.3 Les produits attendus

- *Les synthèses régionales*

Les synthèses qu'il appartiendra aux préfets de produire à l'échéance du printemps 2003 devront comporter un diagnostic procédural sur la mise en œuvre de l'évaluation dans le cadre du dispositif prévu par la circulaire d'août 2000 mais aussi décliner précisément les résultats des évaluations qui auront été réalisées à cette échéance.

- *La synthèse nationale*

En première approche, il faudrait que cette synthèse comporte quatre séries d'éléments :

(1) www.evaluation.gouv.fr

- *un diagnostic procédural* : quels moyens avait-on pour faire l'évaluation ? Comment a fonctionné le partenariat État-Conseil régional ?... (à extraire de la synthèse des préfets et de l'analyse des contacts Commissariat général du Plan - correspondants régionaux) ;
- *une approche générale* sur la couverture par l'évaluation décentralisée des principaux enjeux des contrats de plan État-région (à extraire de la synthèse des préfets) ;
- *une approche par grands thèmes* : évaluations réalisées, résultats, bonnes pratiques à promouvoir (à partir des groupes d'appui et de travaux complémentaires, par exemple sur le volet territorial) ;
- *un diagnostic de portée générale* sur l'articulation des procédures contractuelles, de leur construction à leur évaluation (à partir notamment des travaux de l'instance «Fonds structurels»).

Les supports méthodologiques sur les thématiques sectorielles évoquées plus haut compléteront cet ensemble d'analyses et prépareront les programmations d'évaluations suivantes.

3.4 Les partenariats institutionnels

Bien entendu, le travail de préparation et le travail de synthèse se feront avec les partenaires impliqués dans les principales politiques sous revue, notamment le ministère de l'Écologie et du Développement durable, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), la Délégation interministérielle à la ville (DIV)...

État d'avancement de la démarche d'évaluation partenariale État-région en Poitou-Charentes

Contribution de Luc Chantre ¹

La mise en place d'un projet pérenne d'évaluation est une démarche qui ne s'improvise pas. Le cadre partenarial d'un contrat de plan État-région, s'il est un puissant levier pour l'évaluation, est également une source de complexité puisqu'il suppose que soit dégagé en permanence un consensus entre les partenaires. Le choix de la participation des services comme la nécessité d'intégrer une dimension territoriale à l'évaluation – deux éléments qui vont être développés dans cette contribution – sont d'ailleurs venus renforcer cette complexité.

En ce sens, la venue du Conseil national de l'évaluation en Poitou-Charentes, le 5 septembre 2001, a permis de mettre en évidence un certain nombre de pistes méthodologiques qui ont facilité une mise en œuvre rapide du chantier d'évaluation en région.

Cette contribution n'a nullement l'ambition de proposer une «recette» d'évaluation. Elle dresse l'état d'avancement de la démarche initiée par l'État et la région comme des interrogations qu'elle suscite. Il ne s'agit pas, en effet, de faire l'impasse sur l'élément contextuel qui tient une grande part dans le succès de la démarche, à savoir :

- une tradition partenariale confirmée entre les services de l'État et de la région et un mode particulier de gouvernance locale où la résolution des problèmes est plus le fruit du compromis que de la confrontation ;

(1) *Luc Chantre est administrateur territorial, chef du Service plan, études, évaluation du Conseil régional Poitou-Charentes.*

- la préexistence d'une culture d'évaluation, initiée à l'occasion de la précédente génération de contrats de plan. Cette expérience s'est traduite par la mise en place d'instances *ad hoc* (Comité régional d'évaluation, comités techniques), d'un programme de formation des agents (diffusion d'un *Guide pratique de l'évaluation des politiques publiques contractuelles en Poitou-Charentes*), ainsi que par la variété des thèmes soumis à évaluation (politique de la ville, emplois de proximité et insertion par l'économie, politique des «sites de caractère»...). Ces évaluations ont d'ailleurs pour la plupart été suivies d'effet puisque – dans la mesure où les conclusions se révélaient vérifiées – elles ont pu conduire à un recadrage des objectifs poursuivis.

S'y ajoute un élément déterminant pour l'impulsion de la démarche : un engagement fort des exécutifs locaux en faveur de l'évaluation. Ce qui est le cas en Poitou-Charentes puisque le président du Conseil régional a toujours affirmé qu'il n'y a pas d'actions publiques pertinentes sans une évaluation permanente et régulière des actions engagées. La périodicité régulière des travaux dans les collectivités territoriales va dans ce sens, de même que la création d'une «Mission évaluation» spécifique à la région attachée à la bonne gestion des fonds publics.

1. La reconstruction d'une démarche d'évaluation participative : de la sensibilisation à la mise en œuvre

Pour des raisons de clarté, nous avons choisi de distinguer trois temps dans la relance de la démarche d'évaluation :

- la communication,
- l'implication,
- la décision de mise en œuvre.

Ces trois temps ne constituent pas des séquences isolées mais doivent être compris comme les étapes d'un même processus.

1.1 Le temps de la communication

Un projet d'évaluation – sauf à passer pour du contrôle – ne peut s'inscrire dans la durée s'il ne fait l'objet d'un minimum d'adhésion de la part des acteurs futurs de la démarche, au premier rang desquels les services opérationnels.

Il convient de rappeler ici la nécessité de communiquer en amont de la démarche.

Cette communication peut prendre différentes formes :

- journée d'études,
- séminaires thématiques,
- ateliers de formation-action...

Pour initier une démarche de ce type dans de bonnes conditions, il importe tout d'abord d'essayer de «dédramatiser» l'évaluation en combattant les malentendus traditionnels dont la persistance représente autant de blocage dans la conduite future du projet. Parmi les malentendus qui reviennent invariablement :

- l'évaluation s'apparente à un contrôle de l'action des services ;
- l'évaluation se traduit systématiquement par la mise en place d'indicateurs exogènes plus ou moins faciles à renseigner ;
- si une politique est soumise à évaluation, c'est qu'elle est nécessairement suspecte ;
- l'évaluation est rarement suivie d'effets ;
- on évalue plus par effet d'annonce que par souci d'ajustement de l'action ;
- l'évaluation représente un investissement en temps disproportionné par rapport aux résultats obtenus *in fine*, etc.

En invitant élus locaux et agents publics à une réflexion commune autour de l'évaluation, le séminaire du 5 septembre 2001, organisé en partenariat avec le Conseil national de l'évaluation, a indiscutablement contribué à modifier la perception de l'évaluation en région.

Il a notamment permis aux différents services concernés par le contrat de plan de prendre conscience des échéances (2003, 2006) en faisant d'eux des «détenteurs d'enjeux».

Il s'est agi sans aucun doute d'une étape importante dans l'appropriation de la démarche d'évaluation par les acteurs concernés.

1.2 Le temps de l'implication

Toutefois les résultats de la communication sont de courte durée s'ils ne sont pas relayés par la volonté d'associer les services à la démarche. Cette préoccupation a conduit le «pôle partenarial d'évaluation» (chargés d'évaluation de la région et du SGAR¹) à demander aux différents directeurs gestionnaires des articles du contrat de plan que soient désignés au sein de leurs services des «correspondants évaluation».

Par «correspondant évaluation», il faut entendre non pas la création de fonctions pérennes d'évaluation mais plus exactement la mise en réseau de personnes-ressource, interlocuteurs directs des chargés d'évaluation de l'État et de la région. Il ne s'agissait cependant pas de «figer» la démarche mais plutôt de réserver aux services toute la souplesse nécessaire. Ainsi, les modes de désignation ont été variables, depuis la nomination par le supérieur hiérarchique jusqu'à la candidature spontanée. Les fonctions du «correspondant évaluation» sont elles-mêmes variables selon le degré d'implication de la direction :

- participation à des comités techniques sur les thématiques qui les concernent ;
- choix des indicateurs pertinents à partir de propositions ;
- participation aux différentes actions de communication-formation ;
- diffusion de la culture d'évaluation au sein de la direction.

L'aspect managérial n'a donc pas été absent de cette démarche d'évaluation et s'est même trouvé relayé par un projet de modernisation administrative spécifique à la région et cherchant notamment à développer la transversalité de l'action.

Nous avons ainsi estimé que l'implication serait d'autant plus forte que le thème d'évaluation serait proposé en amont par les services chargés de l'application du contrat de plan. À cette fin, une mission d'appui a été lancée conjointement par l'État et la région, partant du principe que la garantie d'indépendance d'un cabinet extérieur permettrait de fonder les priorités d'évaluation sur des critères objectifs et indiscutables.

(1) Secrétariat général aux affaires régionales : service directement rattaché au préfet de région, en charge notamment des questions d'aménagement du territoire, des affaires européennes et de l'évaluation.

Cette mission a donc été précédée par l'organisation d'une journée de formation-action destinée à préparer les entretiens entre les correspondants évaluation et des consultants extérieurs et à fixer le calendrier de la démarche. Ces entretiens avaient pour objectif de faire préciser le thème d'évaluation et les différentes questions évaluatives ainsi que de choisir le moment opportun pour lancer l'évaluation. Dix-neuf propositions ont été recensées au final avant d'être croisées avec des thèmes stratégiques proposés par les exécutifs.

Un maximum de trois évaluations annuelles ayant été fixé, il importait d'opérer une sélection à partir d'une grille de critères objectifs. Déterminée d'un commun accord avec le cabinet et le pôle évaluation, la famille de critères a été la suivante :

1. **Enjeux budgétaires** : un programme «lourd» appelle nécessairement une évaluation pour rendre des comptes sur l'utilisation des fonds publics. Il s'agit de la justification première de l'évaluation.
2. **Anticiper les enjeux décisionnels** : il s'agit d'un critère déterminant dans l'établissement du calendrier de l'évaluation et qui conditionne le choix, voire la nature (*ex ante*, intermédiaire, *ex post*) des évaluations retenues. Ce critère renvoie également à l'utilisation qui sera faite du rapport d'évaluation en tant qu'outil d'aide à la décision. Sur ce dernier point, une distinction claire, en termes de cycle de l'évaluation, a été établie entre l'avant et l'après-2003. L'avant-2003 constitue une phase préparatoire en termes de définition d'objectifs et de clarification des procédures de collecte d'informations et, si besoin, de définition d'indicateurs pertinents. L'après-2003 sera consacré aux évaluations approfondies proprement dites afin de préparer la prochaine génération de contrats de plan.
3. **Caractère innovant de la politique à évaluer** : les contrats de plan ont mis en avant un certain nombre de politiques innovantes. L'évaluation est ainsi mobilisée avec une finalité à la fois cognitive (produire de la connaissance au fur et à mesure de l'application de la politique) et procédurale (construction chemin faisant d'un dispositif).
4. **Transversalité** : l'intérêt est de dégager un thème fédérateur qui soit à la fois stratégique pour l'exécutif et capable de conditionner la participation de plusieurs directions.
5. À ces quatre critères, il convient d'en rajouter un cinquième : l'**articulation avec les évaluations nationales** et plus particulièrement le programme annuel du Conseil national de l'évaluation, partenaire de notre démarche

d'évaluation. Cette priorité a été mise en avant à l'occasion du séminaire cité plus haut. Son utilité consiste à mettre en phase les différents niveaux d'évaluation, comme il sera précisé plus loin.

1.3 Le temps de la décision et de la mise en œuvre

L'intérêt de disposer de critères objectifs de sélection est, d'une part, d'emporter un consensus des partenaires en présence – même si de tels critères ne sauraient se substituer aux choix stratégiques formulés par les exécutifs – et, d'autre part, de faciliter une prise de décision rapide et en toute connaissance de cause.

Achevée sur une nouvelle journée de formation à destination des agents, cette mission d'appui a pu ouvrir la voie à la réunion d'une nouvelle instance régionale d'évaluation – commune au contrat de plan et au document unique de programmation (DOCUP) de l'*Objectif 2*, intitulée *Comité Poitou-Charentes d'évaluation*. La composition de cette instance de pilotage a été volontairement allégée¹ pour faciliter une prise de décision rapide et assurer la continuité avec l'ancien Comité régional d'évaluation tout en se conformant, dans la composition du «noyau» décisionnel, à la circulaire du 25 août 2000.

La première réunion de cette instance a eu comme principal objectif la définition d'un programme pluriannuel d'évaluation des grandes thématiques du contrat de plan (formation, économie, enseignement supérieur, environnement, développement territorial...). Ce programme se devait d'être à la fois lisible et ajustable grâce à l'établissement d'un calendrier glissant distinguant tranches fermes et tranches indicatives.

Or la périodicité d'une réunion par an ayant été estimée insuffisante, il a été décidé d'enrichir les missions du comité dans deux directions. Tout d'abord le comité entend se prononcer sur l'état d'avancement des évaluations en cours et veille à ce que les évaluations réalisées soient suivies d'effet, l'utilité des évaluations constituant en vérité le «fil rouge» du programme d'évaluation. À cette fin, le «pôle partenarial d'évaluation» dresse l'inventaire des recommandations des précédentes évaluations, en distinguant celles qui ont trouvé un début d'application de celles qui n'ont pas encore été suivies. La

(1) Composition du «Comité Poitou-Charentes d'évaluation» : préfet de région, président du Conseil régional, président du Conseil économique et social régional, président de la Chambre régionale des comptes, trésorier-payeur général, directeur de l'INSEE et une personnalité qualifiée.

démarche d'évaluation participative fera ensuite elle-même l'objet d'un suivi régulier à travers l'adoption d'un programme annuel de communication et de formation autour de l'évaluation. Sur ce dernier point, l'État et la région se sont accordés sur la priorité d'intégrer des modules de formation dans le cadre de leurs chantiers d'évaluation. La diffusion de support d'information *ad hoc* comme une «lettre régionale de l'évaluation en région» est un moyen de contribuer à ce processus continu de formation.

Le stade du «retour vers les services» s'impose en effet de lui-même dès lors qu'a été fait le choix de les associer systématiquement aux comités techniques par l'intermédiaire des «correspondants évaluation». Ces comités techniques, présidés par une personnalité qualifiée, sont chargés du suivi de la démarche d'évaluation conduite par un prestataire indépendant. L'association au suivi est d'autant plus justifiée que les services ont déjà été impliqués, en amont, dans la proposition de la politique soumise à évaluation ainsi que dans la définition du cahier des charges, mais également en aval dans les suites opérationnelles à donner aux recommandations du rapport final.

Un élément nous reste toutefois à construire : il s'agit de la mobilisation des services dans la production et la collecte d'informations destinées à anticiper les évaluations approfondies de l'après 2003. L'élaboration d'un tel système d'information ne passe pas seulement pas le recensement des études et la construction de grilles d'indicateurs pertinents, elle suppose, à terme, d'ouvrir aux services des fonctions comme la veille informative permanente ou encore la prospective.

2. La gouvernance territoriale à l'école de l'évaluation : la question des niveaux pertinents d'évaluation

2.1 De multiples niveaux d'évaluation

Une fois la dynamique interne retrouvée, la question – classique mais délicate – du positionnement et de la plus-value de l'échelon régional en matière d'évaluation et, par conséquent, des niveaux pertinents d'évaluation reste posée. Le séminaire du 5 septembre a mis en valeur la nécessité d'intégrer les dimensions territoriales de l'évaluation. L'intérêt d'un rapprochement entre les trois échelons national, régional et local a ainsi été souligné.

Le problème est d'autant plus d'actualité que l'on assiste, à l'heure actuelle, à une véritable démultiplication des niveaux d'évaluation. Déjà présente dans le cadre de la politique de la ville, cette exigence d'évaluation a été portée au

niveau des pays par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)¹, qui précise que la révision de la charte doit donner lieu à une évaluation systématique des actions conduites.

La région Poitou-Charentes ne peut rester étrangère à cette nouvelle décentralisation de l'évaluation. Le territoire régional se caractérise, en effet, par une culture très ancienne du développement local (premières expériences pilotes dans les années soixante-dix) qui repose désormais sur un maillage dense et un solide partenariat d'acteurs sur le plan local. Au fil des contrats de plan, des outils performants en matière d'intelligence territoriale ont été mis en place, au premier rang desquels l'Institut atlantique d'aménagement des territoires (IAAT). Parallèlement à l'alimentation continue d'un système d'information régionale, outil à la fois cartographique et statistique, l'IAAT intervient en appui aux territoires dans le cadre de l'élaboration de leurs diagnostics.

Des évaluations récentes (évaluation *ex post* du programme d'initiative communautaire *Leader II*²) ont cependant mis à jour la nécessité de développer cette fonction d'évaluation sur les territoires, en renforçant les approches en termes d'impact mais également en développant la mise en réseau des acteurs locaux et l'échange de bonnes pratiques.

Un nouveau chantier s'ouvre pour les partenaires régionaux qui ne peuvent faire l'impasse sur un travail de communication – similaire à celui qui avait été conduit au sein des services – à destination des animateurs de territoires parties prenantes de la démarche et appelés à devenir autant de «correspondants évaluation» sur les territoires. L'objectif est la mise en œuvre des projets d'auto-évaluation à l'horizon 2003. Or certains territoires ont d'ores et déjà choisi de mettre en place des dispositifs permanents d'évaluation en phase avec les chantiers régionaux. Le cas du pays de Gâtine (au cœur du département des Deux-Sèvres) est à cet égard tout à fait éloquent et devrait servir de territoire de référence en termes de bonnes pratiques.

(1) Loi n° 99-533, dite «loi Voynet», qui confirme la reconnaissance des pays en tant que territoires de projet.

(2) Cette évaluation sera disponible dès septembre 2002 sur le site www.apce.org

2.2 Présentation de la démarche d'évaluation intermédiaire du pays de Gâtine

Territoire rural doté d'une solide culture de projet et traversé par des problématiques innovantes (développement durable, technologies de l'information et de la communication), le pays de Gâtine a souhaité engager, dans le cadre de sa charte de territoire, une démarche d'auto-évaluation en lien avec les différents acteurs et partenaires concernés.

Les actions et politiques inscrites dans la charte de territoires sont nombreuses et variées et traitent aussi bien de l'identité du pays que de projets d'innovations sociales et économiques, de l'agriculture et de l'environnement ou encore du tourisme et du patrimoine. Elles justifient la mise en place d'un dispositif d'évaluation des programmes engagés associant élus, techniciens et principaux partenaires afin d'identifier les corrections à apporter au projet de territoire et à son organisation et de dégager des pistes d'amélioration éventuelles.

Ce travail d'évaluation participative devra aboutir à une proposition concrète de *Guide d'évaluation* destiné à servir de référence pour l'ensemble des gestionnaires de programme.

La démarche répond ainsi à un double objectif :

- proposer une évaluation légère et en continu sur l'avancement des actions dans le cadre du projet de pays ;
- préconiser une évaluation plus «élaborée» pour des axes et actions prioritaires et prédéfinis avec les différents partenaires dans le cadre de la démarche d'évaluation participative.

Trois étapes rythment cette démarche.

- ***Pré-évaluation***

Il s'agit d'identifier les acteurs et partenaires potentiels de l'évaluation et d'intégrer leurs attentes par la diffusion d'une grille d'évaluation. Cette étape fait l'objet d'un accompagnement particulier par l'intermédiaire d'un consultant.

- Chapitre 6 : Évaluation et territoires -

Deux domaines sont ainsi proposés :

- le contenu du projet (actions et programmes développés dans le cadre du contrat de territoire) ;
- l'organisation et la gestion du projet (les modalités de préparation et mise en œuvre, le fonctionnement de la structure).

- ***Processus d'évaluation***

Ce processus a été enclenché avec la réunion du Conseil de développement¹ du pays dans l'objectif de définir les priorités d'évaluation. Il se poursuit à travers les réunions successives du Comité technique d'évaluation – auquel la région est associée – qui fixe les critères d'évaluation et recueille les informations correspondant à ces critères. Des ateliers d'évaluation participative auxquels sont conviés élus, acteurs, partenaires et experts participent ensuite, à partir des informations collectées, à l'évaluation légère des actions.

- ***Validation et suite***

À partir du travail préalablement effectué, il s'agit de valider les premières analyses, de produire des recommandations sur ce qui a été évalué mais, également, d'identifier les domaines où l'évaluation doit être poursuivie et, notamment, à travers le regard d'un consultant externe.

Le processus sera reconduit de manière identique sur les sujets qui n'ont pas encore été évalués.

2.3 L'articulation des différents niveaux d'évaluation

Alors que les pays commencent à élaborer leur projet d'évaluation et qu'une Instance nationale d'évaluation travaille, dans le cadre du dispositif mis en place par le Commissariat général du Plan et le Conseil national de l'évaluation, sur le thème de la cohérence entre les fonds structurels et les politiques régionales – évaluation à laquelle est associée la région Poitou-Charentes –, le niveau régional a délibérément choisi de programmer une évaluation à caractère territorial.

(1) Cette instance consultative prévue par la «loi Voynet» vise à associer les principaux acteurs privés ou publics intéressés à la mise en œuvre du projet du territoire porté par le pays.

Le caractère relativement synchrone de ces trois évaluations est de nature à favoriser la prise en compte de thèmes communs d'évaluation à des niveaux différents, depuis la définition jusqu'à l'application la plus fine de la politique territoriale. Le choix d'une approche intégrée fonds structurels-politiques régionales présente en effet l'avantage d'être partiellement reductible sur le plan régional (volet territorial du contrat de plan et du DOCUP), voire sur le plan local (programme *Leader* et contrats de pays).

D'un point de vue pratique, une telle démarche permet, à travers une participation réciproque aux comités techniques, de faire «remonter» ou «redescendre» un certain nombre de problématiques et de les traduire efficacement sous forme de questions évaluatives dans les différents cahiers des charges.

Mais afin d'éviter que cette évaluation ne reste un exercice purement formel ou ne conduise à une confusion des genres, il importe de réfléchir, à ce stade, à la notion de subsidiarité en matière d'évaluation, notamment en ce qui concerne les niveaux régional et local. Il va de soi que subsidiarité ne signifie nullement spécialisation stricte et encore moins substitution. Sur ce dernier point, il est évident que la question de la mesure des impacts d'une politique doit croiser les différents niveaux puisqu'elle place directement le bénéficiaire final au cœur du processus d'évaluation. Elle peut néanmoins adopter une tonalité différente selon le niveau de questionnement.

Le niveau local semble ainsi être un échelon privilégié pour développer une approche *globale* de l'effort public sur un territoire, le territoire étant identifié comme lieu de convergence de multiples politiques publiques. Peuvent y être conduites des évaluations concrètes sur les *impacts directs* de telle politique vis-à-vis des habitants d'un territoire. L'ensemble des politiques territorialisées constituent néanmoins un véritable écheveau difficile à démêler pour l'évaluateur et un terrain de prédilection pour le développement d'évaluations qualitatives.

Échelon de médiation entre le national et le local mais également échelon de définition d'un certain nombre de politiques d'aménagement comme de mise en œuvre des fonds européens, le niveau régional peut mobiliser l'évaluation pour mettre de la cohérence au sein des différents dispositifs tout en clarifiant les objectifs d'intervention. L'utilité de l'évaluation se révèle vérifiée dans la mesure où sont posés des objectifs simples en termes de simplification et de plus grande efficacité des procédures.

Plus grande efficacité des dispositifs régionaux, meilleure appréciation des résultats de l'action publique sur un territoire, la territorialisation des évaluations représente un véritable enjeu. Ce souci de lisibilité introduit entre les différents niveaux devrait, à terme, faciliter des choix plus cohérents dans la programmation des évaluations sectorielles. Tout comme l'échelon régional a pris le parti d'intégrer des thèmes nationaux d'évaluation dans son programme, un travail de valorisation des thèmes régionaux d'évaluation auprès des territoires est actuellement en cours. La transposition des analyses – du plan régional au plan local et réciproquement – en serait d'autant plus facilitée. Or cette démarche doit, elle aussi, être anticipée par une adaptation des systèmes d'information disponibles aux objectifs d'évaluation de l'État et de la région ainsi que des territoires.

* *
*

Processus de longue haleine, la mise en place d'un projet d'évaluation partenarial à l'échelon régional repose sur un certain nombre de facteurs dont la réunion peut varier dans le temps :

- *la participation active des services opérationnels*, «cheville ouvrière» de l'exécution du contrat de plan et du programme *Objectif 2*. Susceptible de se relâcher à tout moment, cette implication, au-delà du travail effectué en comité de suivi, doit être entretenue à travers une série de temps forts d'échange et de formation ;
- *un engagement fort des exécutifs régionaux*, qui se traduit par une perception claire des enjeux et de l'utilité du travail d'évaluation. Cette sensibilisation gagnerait à être diffusée à l'ensemble des élus locaux. Les démarches mises en œuvre dans le cadre de certains conseils de développement vont dans ce sens ;
- *le choix de thèmes pertinents*, en phase avec les missions assumées par le niveau régional. Cette cohérence dans le choix des évaluations dépend aussi bien de leur insertion dans un calendrier pluriannuel régional que de la connaissance des travaux d'évaluation conduits aux niveaux européen, national et local. Une bonne articulation entre les différents travaux ainsi conduits pourrait contribuer à renforcer l'efficacité des conclusions.

Les enseignements du Pays basque

*Contribution de Daniel Behar, Battitta Boloquy et Renaud Epstein*¹

Instituée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, dite «loi Pasqua») du 4 février 1995 et approfondie par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT, dite «loi Voynet»), l'organisation de la France en pays est en plein essor. Les quarante-deux pays tests retenus en 1995 ont été progressivement rejoints par plus de deux cents autres (existants ou actuellement à l'étude), autour de chartes précisant la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services.

Cette montée en puissance s'accompagne d'interrogations relatives à l'évaluation à l'échelle des pays.

- Le pays doit-il se positionner comme un niveau de conduite d'évaluation des politiques développées sur le territoire ?
- Doit-on considérer le pays comme le résultat d'une politique nationale et régionale devant elle-même faire l'objet d'évaluation ?
- Faut-il plutôt attendre la signature des contrats de pays, en application des contrats de plan État-région (CPER), pour initier des démarches évaluatives ?
- Suivant quelles logiques et quelles approches méthodologiques peut-on développer l'évaluation à l'échelle des pays ?
- Le Conseil de développement peut-il faire office d'instance d'évaluation ?

(1) Daniel Behar et Renaud Epstein sont directeurs d'études à la coopérative Acadie ; Battitta Boloquy est directeur du Conseil de développement du Pays basque.

À défaut d'apporter des réponses générales et tranchées à ces questions, quelques enseignements peuvent être tirés de l'expérience d'évaluation développée au Pays basque.

- ***Le Pays basque, un pays à la fois exceptionnel et banal***

À bien des égards, le Pays basque apparaît exceptionnel dans le paysage des pays existants ou en cours de constitution.

➤ *C'est en premier lieu par sa taille qu'il se singularise.*

Suivant les termes de la loi, les pays doivent se construire à une échelle qui correspond à la réalité des territoires vécus tels qu'ils apparaissent dans l'observation économique et sociale. Dans la pratique, la majorité des pays s'inscrivent dans des périmètres réduits (approchant généralement le bassin d'emploi), correspondant la plupart du temps au regroupement de quelques cantons. Le Pays basque réunit, pour sa part, 156 communes, dont celles de la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, et 261 939 habitants, soit plus de 40 % de la population des Pyrénées atlantiques.

➤ *La spécificité du Pays basque tient ensuite à son caractère précurseur.*

Son existence a été constatée par arrêté préfectoral dès janvier 1997. En décembre de la même année, le gouvernement annonçait lors du CIADT sa décision d'accompagner la mise en œuvre du projet local (le schéma d'aménagement du Pays basque) au moyen d'une convention de développement. Le Pays basque a ensuite fait l'objet du premier contrat de pays signé avec l'État, en décembre 2000, ce contrat donnant lieu à une convention spécifique dans le CPER Aquitaine, qui peut être vue comme une préfiguration de ce que sera le volet territorial des CPER à partir de 2003.

Cette avance prise par le Pays basque tient largement aux acquis de démarches initiées antérieurement aux lois «Pasqua» et «Voynet». Entamée en 1992 au travers d'une démarche prospective *Pays basque 2010*, la dynamique territoriale Pays basque s'est poursuivie avec l'élaboration d'un projet territorial global (projet «Lurralde») et a franchi une étape supplémentaire avec la définition d'un schéma d'aménagement et de développement en 1996, approuvé en 1997

par le Conseil de développement ¹, le Conseil des élus ² et le Conseil général des Pyrénées atlantiques.

Cette mobilisation précoce et soutenue des acteurs locaux tient à des facteurs particuliers, qui singularisent le Pays basque :

- fort sentiment d'appartenance,
- zone frontalière s'inscrivant dans un espace culturel transfrontalier,
- revendications récurrentes d'un département Pays basque...

Ces particularités, qui distinguent fortement le Pays basque, ne doivent pas occulter des caractéristiques plus banales, qui rapprochent le Pays basque des autres pays de France. Suivant les termes de la LOADDT, un pays peut se former «*lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale*». Le Pays basque, avec sa langue, sa culture et une identité socio-économique marquée, correspond très exactement à cette définition. De même, sur le plan de la méthode, le pays Basque est bien moins atypique qu'il n'y paraît, respectant strictement les principes de la démarche pays (élaboration d'un projet global, concertation autour du projet, contractualisation...). C'est notamment le cas en matière de concertation, le Conseil de développement mis en place au pays Basque pour mobiliser la société locale ayant largement servi de modèle pour la LOADDT.

- ***Un projet qui sert de cadre de référence stratégique, décliné dans un contrat***

Le schéma d'aménagement et de développement du pays Basque, qui constitue la charte du pays, n'avait pas la prétention de définir un programme d'action exhaustif. Prenant place dans un contexte où de multiples actions concouraient déjà à ce développement, il avait pour ambition explicite de servir de référentiel collectif en fournissant, à la diversité des acteurs et de leurs projets, un cadre d'interpellation et de mise en cohérence autour d'un point de vue unique : la globalité du Pays basque.

(1) Représentant l'ensemble des forces vives du Pays basque, le Conseil de développement est composé de cent six membres issus de six collèges : élus ; membres de droit ; activités économiques et sociales ; enseignement, formation, culture ; administrations ; personnalités qualifiées.

(2) Le Conseil des élus est une association loi 1901, réunissant tous les élus basques : représentants des intercommunalités, conseillers généraux, conseillers régionaux et parlementaires (députés, sénateurs, députés européens).

- Chapitre 6 : Évaluation et territoires -

Il s'agissait donc, pour les promoteurs de ce projet, de tenir un triple objectif :

- expliciter et faire partager une dynamique de transformation volontaire du pays Basque ;
- garantir une mobilisation collective et durable des acteurs locaux ;
- impulser une contractualisation globale.

Ce schéma s'organisait autour de quatre axes :

1. *faire du Pays basque un maillon fort à l'échelle euro-régionale* en diversifiant et qualifiant les axes structurants Nord-Sud, le long de l'Adour, vers la Navarre ; en faisant de l'agglomération capitale une rotule entre ces axes ; en passant d'une continuité urbaine littorale à une véritable conurbation interdépendante et hiérarchisée ;
2. *organiser la cohésion territoriale* en fondant le devenir du Pays basque sur ses trois composantes territoriales (littoral, zone intermédiaire et zone intérieure) ; en construisant la troisième composante territoriale du Pays basque, la zone intermédiaire (espace affecté par la pression de l'urbanisation de la ville littorale, où se focalisent les enjeux sociaux, culturels et économiques du Pays basque) ;
3. *gérer l'espace de façon économe* en faisant émerger des points d'appui au développement urbain sur tout le territoire ; en qualifiant ces points d'appui selon des dominantes fonctionnelles ;
4. *construire la synergie entre territoires* en rendant accessibles à tout le pays Basque les grandes fonctions sociales, économiques et urbaines localisées sur la bande côtière ; en faisant de la complémentarité et de la réciprocité entre territoires un objectif majeur des projets de développement du Pays basque.

Le schéma ne se contentait pas d'énoncer ces grands axes. Il les déclinait dans un volet opérationnel composé de sept chapitres, vingt-deux programmes et quatre-vingt-quatorze opérations concrètes. Le projet élaboré au sein du Conseil de développement pouvait ainsi servir de base à une négociation contractuelle, sous la responsabilité du Conseil des élus auquel revenait la responsabilité de la mise en œuvre.

Cette négociation a débouché sur la signature d'une convention de développement avec l'État (approuvée en CIADT le 15 décembre 1997). Cette convention, mise en œuvre en 1998-1999, a conduit à mobiliser 41 MF pour des actions relevant de cinq domaines d'intervention :

- le patrimoine et les actions culturelles ;
- le développement portuaire et les dessertes terrestres ;
- la diversification de l'offre d'enseignement supérieur et l'enseignement de la langue basque ;
- l'organisation touristique ;
- l'appui au développement agricole et à la pêche.

Cette convention fut prolongée dans le cadre du CPER Aquitaine, qui prévoit expressément le financement de trois opérations importantes du schéma d'aménagement :

- l'accompagnement du développement du port de Bayonne,
- le développement du campus universitaire bayonnais,
- la mise en place d'un fonds régional sur la transmission et le développement des langues régionales.

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 18 mai 2000 a ensuite décidé de compléter ces opérations par une convention spécifique¹ regroupant en particulier les crédits consacrés au Pays basque dans le contrat de plan.

- ***Deux axes d'évaluation :***
la mise en œuvre du projet et ses effets sur l'action locale

- *Un dispositif d'évaluation du schéma à la fin de l'année 1999 a été mis en place par le Conseil de développement du Pays basque, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Conseil des élus. Cette évaluation n'a pas cherché à vérifier si les objectifs stratégiques contenus dans le schéma étaient atteints ou pas car celui-ci n'en a pas l'exclusivité, d'autres politiques*

(1) Signée par l'État, la région, le département, la communauté d'agglomération et le Conseil des élus en décembre 2000, la convention spécifique Pays basque porte sur un programme de soixante-dix opérations représentant un coût total de 396 millions d'euros sur la période 2000-2006.

publiques les partageant plus ou moins. Si tant est que l'on puisse mesurer le degré d'avancée vers ces objectifs (observe-t-on, par exemple aujourd'hui, une plus grande cohérence territoriale ?), il serait donc difficile d'en imputer le bénéfice à la seule existence du schéma.

Le Conseil de développement a préféré centrer l'évaluation sur deux axes complémentaires : la mise en œuvre du volet opérationnel du schéma d'une part, les effets de ce dernier sur l'action locale d'autre part.

- ✓ Sur le premier axe, un état des lieux précis de la mise en œuvre des opérations a été réalisé, complété par l'organisation d'ateliers d'évaluation (qui ont réuni quatre-vingt-une personnes issues du Conseil de développement et des structures pilotes des opérations) chargés d'apprécier collectivement cette mise en œuvre.
- ✓ Le second axe a été traité par le biais d'une mission confiée au cabinet Acadie, dont les résultats ont servi de points d'appui au débat évaluatif : en partant des intentions stratégiques du schéma et des modes d'intervention retenus, il s'agissait alors d'apprécier la valeur ajoutée apportée par le schéma dans la mobilisation des acteurs sociaux et institutionnels pour faire évoluer la réalité du territoire dans le sens du scénario arrêté à la fin de la démarche *Pays basque 2010*.

Sur le registre opérationnel, les travaux réalisés ont montré que plus de la moitié des quatre-vingt-quatorze opérations prévues étaient en cours de réalisation, trois ans après la formalisation du schéma. Vingt-six opérations n'avaient pas été amorcées et douze s'étaient arrêtées. Le degré d'avancement des opérations est apparu très inégal suivant les chapitres : positif en matière d'habitat et de vie quotidienne ; partiel pour les chapitres relatifs aux infrastructures, à l'aménagement culturel, au développement économique et à l'environnement ; insuffisant pour la formation, l'enseignement supérieur et surtout pour l'aménagement linguistique. Pour autant, les différents acteurs ayant contribué à ce travail d'évaluation ont estimé que la très grande majorité des opérations élaborées trois ans plus tôt gardaient à quelques exceptions près toute leur légitimité et leur pertinence. Ils ont donc conclu à la nécessité de relancer la mise en œuvre des opérations prévues mais non initiées ou arrêtées.

Sur le deuxième axe (les effets du schéma sur l'action locale), la démarche évaluative a conduit les acteurs impliqués à revenir sur le cadre d'intentions que constituait le schéma d'aménagement et de développement. Une des fonctions essentielles du schéma était de mobiliser les acteurs sociaux et

institutionnels agissant au Pays basque pour faire changer la réalité de ce territoire et le faire évoluer vers le scénario de solidarité arrêté à la fin de *Pays basque 2010*.

Cette recherche de mobilisation des acteurs dans le sens indiqué se déclinait autour de trois objectifs principaux :

- ✓ l'évolution des représentations qu'ont les acteurs du Pays basque, pour développer progressivement un point de vue partagé sur les réalités de ce territoire ;
- ✓ la construction, en prenant appui sur les projets, d'un futur commun autour de principes forts comme la réciprocité territoriale, la construction de la zone intermédiaire, la globalité du Pays basque, l'ouverture vers l'extérieur ;
- ✓ la progression vers de nouvelles pratiques en termes de gestion des projets d'aménagement et de développement, pour aller vers une nouvelle gouvernance territoriale.

➤ *Les effets sur l'action locale : un jugement mesuré*

- ✓ Des résultats positifs concernant l'évolution des représentations :
 - l'affichage du principe de réciprocité territoriale a favorisé une prise de conscience des acteurs sur les interdépendances et les complémentarités possibles entre la zone littorale et la zone intérieure du Pays basque. C'est notamment le cas pour les thématiques du foncier, de l'eau et des déchets ;
 - l'identification de la zone intermédiaire (à la charnière entre le littoral et l'intérieur) dans le schéma comme zone stratégique a permis une réelle sensibilisation des acteurs, dont témoignent les projets «petites villes» du Conseil général, qui ont contribué à définir la place et le rôle des bourgs de la zone intermédiaire dans l'aménagement et le développement de cet espace. Pour autant, ils n'auront pas permis de déboucher sur un projet stratégique global à l'échelle de cette zone. L'évaluation conclut donc à la nécessité de prolonger la démarche de construction de la zone intermédiaire ;

- Chapitre 6 : Évaluation et territoires -

- la construction d'une représentation de la globalité du Pays basque apparaît comme l'une des principales réussites du schéma. Pour les acteurs locaux comme pour les partenaires extérieurs, le Pays basque apparaît, bien plus que par le passé, comme un bien collectif, un espace pertinent pour organiser la mobilisation des acteurs et l'élaboration des projets ;
- c'est en matière d'ouverture du Pays basque vers l'extérieur que les résultats sont les plus mitigés. Même si certains projets affichent clairement cette volonté d'ouverture, le schéma a conduit à davantage mettre en avant la globalité du territoire que son ouverture.

La volonté de faire évoluer les représentations ne constituait pas une fin en soi. Il s'agissait d'un moyen pour faire converger les projets autour de principes communs définis en regard du scénario retenu.

✓ *Des effets du schéma sur les projets développés ont pu être identifiés à deux niveaux :*

- *une inflexion des projets existants* a été observée dans divers domaines : tourisme, projets «petites villes», enseignement universitaire, équipements culturels... En labellisant des projets, en les reprenant à son compte, le schéma a induit un processus de reconnaissance de ces projets et leur a insufflé une vigueur nouvelle. Inscrits dans la dynamique du schéma, un certain nombre de projets et d'acteurs ont pu sortir d'une logique sectorielle pour s'inscrire dans une approche plus globale et territoriale. L'apport du schéma aux projets préexistants est donc notable ; il l'est d'autant plus si l'on compare aux projets nouveaux directement initiés par le schéma, dont la mise en œuvre s'est souvent avérée difficile ;
- *une influence plus marquée sur l'équipement du territoire que sur la gestion territoriale.* L'influence du schéma s'est fait sentir au-delà des seules institutions impliquées dans son élaboration. Des acteurs tels que EDF ou les réseaux bancaires l'ont ainsi utilisé pour légitimer leur logique d'intervention dans le Pays basque. Mais ce qui est vrai dans une approche d'équipement du territoire ne l'est pas en matière de prestations de services au territoire. Ainsi, nul exemple n'a pu être identifié de transformation du contenu des prestations délivrées par les services publics autour du principe de réciprocité. Ce décalage est notable en matière culturelle, les effets du schéma sur la carte des

équipements ne s'accompagnant que de faibles transformations dans les pratiques de diffusion culturelle (en dépit d'intentions explicites à ce sujet).

C'est là une des leçons de l'évaluation : le fait d'exprimer des intentions fortes, de produire une référence en termes de «sens» ne reste pas cantonné à la sphère du discours. L'exercice d'énonciation qu'a avant tout constitué le schéma pèse sur l'action, infléchit les réalisations. En revanche, en se définissant comme un schéma d'aménagement du territoire, il a limité sa portée à cette logique, au détriment de celle de gestion territoriale.

- ✓ *En matière de transformation du système d'acteurs*, enfin, l'évaluation conclut à une relative neutralité du dispositif schéma, dont la mise en œuvre a respecté la répartition des compétences des différents maîtres d'ouvrage. Conseil des élus et Conseil de développement sont restés eux-mêmes bien calés dans les missions statutaires fixées à l'origine : le *lobbying* politique et le portage des projets pour l'un, le débat, la concertation et la mobilisation des acteurs pour l'autre.

L'évaluation conclut donc que les avancées permises par le schéma conduisent à porter un jugement globalement positif sur la démarche : *«Au-delà des limites observées et au-delà des insuffisances relevées dans la mise en œuvre du volet opérationnel du schéma, on peut estimer que le processus d'animation territoriale engagé avec "Pays basque 2010" a influé sur les représentations du pays Basque, a permis l'élaboration d'une référence partagée pour l'action publique, et a fait évoluer les modes d'intervention d'un certain nombre d'acteurs dans le sens souhaité par le projet de territoire ¹.»*

La perspective d'un approfondissement de la démarche, dans le cadre de la convention spécifique Pays basque (dont le principe fut décidé en CIADT quelques jours après l'achèvement de la démarche évaluative) s'en est trouvée légitimée localement. Mais l'évaluation ainsi conduite n'a pas produit qu'un effet de légitimation. Au-delà, les travaux menés à cette occasion ont permis d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion, d'identifier une série d'enjeux et de questions à traiter dans le cadre de ladite convention spécifique.

(1) Conseil de développement du Pays basque, avis du 27 juin 2000 relatif à l'évaluation du schéma d'aménagement et de développement du Pays basque.

- *Évaluation et pays : quelques enseignements*

Les pays demeurent encore des institutions émergentes dans le paysage de l'action publique. Ce n'est qu'à partir de 2003, avec la réévaluation à mi-parcours des contrats de plan État-région et l'inscription des contrats de pays dans leur volet territorial, que la question de l'évaluation des contrats de pays se posera avec force. L'expérience du Pays basque peut d'ores et déjà alimenter la réflexion sur cette question, du fait de l'antériorité dont il bénéficie, en tant que premier pays à avoir contractualisé avec l'État. Il convient cependant d'envisager avec précaution toute généralisation des enseignements tirés de cette expérience d'évaluation, du fait des spécificités qui caractérisent le Pays basque.

Il s'agit là d'une expérience singulière, dont on peut cependant tirer quelques enseignements généraux, sur deux registres principaux.

- *Définir l'approche évaluative relativement à la fonction inédite du pays dans l'action publique locale*

Un pays n'est pas une nouvelle collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Le pays s'organise dans une logique de mission, à travers des tâches de coordination, d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent. De ce fait, l'évaluation à l'échelle des pays ne peut se concevoir comme une simple reproduction des pratiques évaluatives développées à d'autres échelles territoriales correspondant directement à des circonscriptions administratives. Il paraît ainsi restrictif d'évaluer le projet de pays dans une simple logique traditionnelle d'évaluation de programme, l'institution pays ne disposant d'aucune compétence spécifique ou ressource propre pour mettre en œuvre les opérations qui composent son projet.

Plus sûrement, penser l'évaluation à l'échelle des pays passe par un retour sur le cadre d'intentions qui a présidé à leur mise en place. Le pays est, suivant les termes de la loi, un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations... autour d'un projet commun de développement.

Le pays se définit donc principalement par trois composantes :

- un projet partagé,
- un espace de concertation,
- un contrat au sein duquel chaque partenaire précise sa contribution à la réalisation dudit projet.

Sa fonction particulière est donc d'organiser le rapprochement des points de vue et des interventions de multiples acteurs autour d'un projet commun.

La fonction du pays ainsi définie doit probablement conduire à privilégier une approche évaluative centrée sur les effets leviers de la démarche sur l'action publique locale. Ces effets leviers peuvent s'apprécier suivant trois registres principaux, autour de questions ici formulées en termes généraux mais qui ne prennent sens qu'en situation, en fonction du projet local :

- ✓ Les effets de la démarche pays en matière de transformation des représentations des différents acteurs, qu'ils soient locaux ou extérieurs au pays (département, région) mais intervenant sur son territoire.

Il paraît donc nécessaire que l'évaluation apporte des éléments de réponse à la question suivante :

- la démarche pays a-t-elle permis l'émergence d'un point de vue partagé sur les réalités du territoire ?

- ✓ L'impact de la démarche pays sur les pratiques des différents intervenants du territoire

Il s'agit alors de répondre aux questions suivantes :

- Quelles évolutions la démarche pays a-t-elle induites dans les interventions développées sur le territoire ?
- Ces évolutions sont-elles cohérentes avec les objectifs affichés dans le projet ?
- Au-delà du financement d'opérations exceptionnelles, le contrat a-t-il conduit à une territorialisation des interventions ordinaires des institutions *supra*-locales ?

- ✓ Les transformations induites dans les relations entre acteurs

- La démarche pays a-t-elle permis de progresser vers de nouvelles pratiques collectives ?

- Chapitre 6 : Évaluation et territoires -

- La participation de la «société civile» au projet par le biais du Conseil de développement a-t-elle permis d'avancer dans le sens d'une meilleure «gouvernance territoriale» ?

Une telle approche centrée sur les effets leviers n'exclut pas une évaluation portant plus directement sur les effets directs. Mais cette dernière doit probablement être conduite dans d'autres cadres, correspondant plus directement aux dispositifs de mise en œuvre des projets. Ainsi, le schéma d'aménagement et de développement du Pays basque s'est décliné, au-delà du contrat de pays, dans de multiples dispositifs dont un programme d'initiative communautaire *Leader II*. Ce dernier ne concernait qu'une partie du territoire (le Pays basque intérieur) mais reprenait les objectifs, modes d'action et opérations du schéma. Et c'est dans le cadre de l'évaluation de ce programme européen, que des questions relatives à l'impact des opérations prévues en matière de réduction de la fracture territoriale – ou, pour être plus exact, de restauration des interdépendances entre les zones littorales urbaines et rurales de l'intérieur du Pays basque – ont pu être traitées.

➤ *Une nouvelle opportunité pour l'«évaluation démocratique» ?*

Le développement de l'évaluation auquel on assiste en France depuis une quinzaine d'années se manifeste non seulement dans une certaine banalisation de cette pratique, mais aussi dans une qualité croissante des travaux réalisés. À l'évidence, cette avancée observable à tous les échelons territoriaux n'a pas débouché sur des avancées comparables en matière de publicité des évaluations.

La conception largement utopique de l'évaluation qui s'exprimait à la fin des années quatre-vingt (*l'«évaluation démocratique»* de Patrick Viveret¹) a largement contribué à sa popularisation. La réalité de la pratique évaluative développée dans les villes, départements et régions est bien différente. La publicité des travaux évaluatifs demeure l'exception, se limitant la plupart du temps au seul cercle des acteurs concernés par la politique évaluée. Au mieux, les résultats évaluatifs font l'objet d'une publication administrative ou sont – très partiellement – repris par la presse régionale et locale. Au pire, l'évaluation se limite à un rapport qui pourra éventuellement servir la mémoire administrative.

(1) Patrick Viveret, «L'évaluation des politiques et des actions publiques», rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

Le rôle dévolu à la société civile dans les pays et l'importance accordée à la concertation paraissent des opportunités pour changer la donne¹. Les Conseils de développement ne sont en rien des instances de représentation ; il s'agit d'organes visant à promouvoir le développement du territoire, constitués, en conséquence, de l'ensemble des acteurs locaux réellement impliqués dans le développement de ce territoire. Reconnu par la loi comme un lieu pertinent pour l'évaluation, réunissant les «leaders d'opinion» du territoire, le Conseil de développement paraît particulièrement à même d'opérer la diffusion des résultats évaluatifs.

(1) Cette remarque vaut aussi pour les agglomérations, la signature d'un contrat d'agglomération étant subordonnée à la concertation autour du projet d'agglomération au sein d'un Conseil de développement.

Troisième partie

LES PRATIQUES DE L'ÉVALUATION

CHAPITRE 7 : CONTRÔLE ET ÉVALUATION

**CHAPITRE 8 : ORGANISER
 ET PROFESSIONNALISER
 L'ÉVALUATION**

CHAPITRE 9 : TIRER PARTI DES ÉVALUATIONS

Chapitre 7

CONTRÔLE ET ÉVALUATION

L'évaluation dans les institutions de contrôle

Contribution de Danièle Lamarque ¹

Institutions de contrôle, la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes sont conduites à réorienter leurs interventions vers l'audit de performance et l'évaluation. Cette évolution, qui est aussi celle de toutes les institutions comparables, répond à une demande croissante de la société pour davantage de transparence et d'efficacité de l'action publique. Elle est facilitée par les caractéristiques des juridictions financières françaises et, notamment, leur statut d'indépendance et un champ de compétences étendu qui permet l'appréhension de politiques complexes associant des acteurs multiples. L'accès des institutions de contrôle à l'évaluation est également cohérent avec un nouveau contexte institutionnel, marqué par le rôle accru du Parlement ; la structuration prochaine du budget de l'État sous forme de programmes participe de cette nouvelle répartition des pouvoirs de contrôle.

Pour autant, l'accès de corps de contrôle à l'évaluation ne va pas de soi. Dans l'histoire encore jeune de l'évaluation en France, la relation prétendument conflictuelle entre contrôle et évaluation n'a cessé d'être débattue. Il convient donc d'examiner la pertinence, la réalité de cette opposition et sa perception dans les systèmes étrangers.

L'inscription au cœur même de la gestion publique de l'évaluation, qui permet de réconcilier la rationalité administrative et l'utilité sociale dont les démocraties modernes ont également besoin, est l'enjeu des prochaines années. Si toutes les règles du jeu ne sont pas encore claires, les perspectives d'une redistribution des rôles commencent à se dessiner. Dans ce nouveau contexte, la

(1) *Danièle Lamarque est présidente de la Chambre des comptes de Haute-Normandie, membre du Conseil national de l'évaluation.*

place des juridictions financières devrait se traduire par une participation accrue aux processus d'évaluation.

1. Institutions de contrôle et évaluation

Il n'est évidemment pas question de revenir ici sur la distinction bien connue entre contrôle et évaluation dont les objectifs, les référentiels et les méthodes diffèrent clairement. En revanche, quelques observations conduisent à nuancer un débat parfois simpliste.

1.1 Évaluation et contrôle : un faux débat ?

De même que le monde n'est pas divisé entre les bons et les méchants, contrôle et évaluation ne s'opposent pas toujours et se complètent souvent. Tout processus d'évaluation agrège diverses méthodes d'analyse dont certaines ressortissent au contrôle ou à l'audit : la recherche même de l'efficacité, qui repose sur un souci d'optimisation des ressources, s'appuie sur la garantie de procédures propres à éviter la fraude ou le gaspillage, donc sur le contrôle.

L'efficacité de nombreuses politiques dépend de la qualité des contrôles exercés sur le respect des mesures qu'elles ont mises en œuvre : le rapport d'évaluation *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*, publié en 2001 dans le cadre du programme du Conseil national de l'évaluation, relève ainsi que «*la crédibilité et l'efficacité des actions menées jusqu'ici souffrent gravement non seulement d'un défaut de contrôle mais aussi du caractère non contrôlable ou très difficilement contrôlable de certaines règles*». **Il préconise ainsi un renforcement des moyens de contrôle et de sanction.**

1.2 Des notions à relativiser dans un contexte international

Les institutions supérieures de contrôle coopèrent dans le cadre d'une association internationale, l'*International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*, et de groupes régionaux¹. Ces structures sont un lieu d'échanges et d'approfondissement des pratiques professionnelles, qui se manifestent notamment par la mise au point de guides de normes relatives à l'audit, à la certification ou à la déontologie. Un groupe de travail sur

(1) La Cour des comptes française participe à l'EUROSAI, dont elle a exercé la présidence de 1999 à 2002.

l'évaluation de programme a ainsi été mis en place, en 1992, sous la présidence de la France, afin de diffuser la méthodologie de l'évaluation. Ses travaux, notamment les études de cas qui commencent à alimenter le site web qui leur est consacré, permettent de mettre en évidence la spécificité de l'évaluation par rapport à l'audit et d'identifier les pratiques adaptées aux institutions de contrôle ainsi que les conditions favorables à leur développement.

Si les notions de contrôle, d'audit et d'évaluation trouvent leur équivalent dans la langue et dans les pratiques de nombreux pays, leur sens relatif et la perception de leurs différences connaissent toutefois des nuances. C'est ainsi que le terme d'audit, en usage dans les systèmes d'expression ou d'inspiration anglaise, comprend toute la gamme des approches, depuis l'audit de régularité (le «contrôle» français) jusqu'à l'audit de performance, en passant par tous les objets auxquels peut s'appliquer une analyse méthodique de l'emploi des ressources et des processus de gestion.

Or cette terminologie n'a que très faiblement pénétré en France ; la culture administrative de notre pays reste marquée par la prédominance de la norme, sujette au contrôle, et la résistance à des concepts d'emprunt, soupçonnés de transporter dans leurs flancs peints d'un vocable étranger une armée hostile à l'éthique du service public à la française. Il en résulte un paysage exagérément contrasté, qui estompe la variété des approches de l'audit pour ne laisser face à face, aux deux bouts de la chaîne, que le contrôle et l'évaluation, l'un et l'autre également affectés d'une charge passionnelle élevée. On appelle ainsi souvent évaluation, en France, ce qui, à l'étranger, relève de l'audit de performance, démarche qui inclut l'ensemble des approches d'efficience et d'efficacité.

Les comparaisons internationales révèlent une autre caractéristique sémantique ou culturelle française, qui est la référence privilégiée à la notion de politique publique. Ce particularisme doit être relevé quand la très grande majorité des pays recourent à la notion de programme, plus circonscrite, plus opérationnelle, mieux découpée pour la connaissance aussi bien que pour l'action.

Au-delà de ces nuances, l'analyse comparée des pratiques de l'évaluation par les institutions de contrôle converge naturellement vers la formulation de méthodologies appropriées. Les points-clés pour le succès d'une évaluation sont bien évidemment le questionnement initial, auquel le *United State General*

Accounting Office (GAO américain) a consacré un manuel tout entier¹, mais aussi les techniques d'identification de la causalité, l'articulation des savoirs nécessaires aux expertises ou le contrôle de la qualité. La qualité d'une évaluation se mesure, par exemple aux États-Unis, par des critères comme l'exactitude (des données et des informations fournies), l'objectivité et la rigueur, la juste appréhension de la complexité du contexte, la délimitation correcte du champ de l'étude et la définition d'objectifs clairs et pertinents, la production de résultats significatifs, le respect des délais et la clarté des outils et des produits. Plusieurs institutions de contrôle ont mis au point des outils méthodologiques pour la conduite des évaluations. Un travail de mise en commun de ces outils est en cours dans le cadre de l'INTOSAI : le groupe de travail animé par la Cour des comptes française est en effet chargé de l'élaboration d'un guide méthodologique de l'évaluation à l'usage des institutions de contrôle.

2. Un nouveau contexte institutionnel

Le développement de l'évaluation dans les juridictions financières françaises, commencé dans les années récentes, est appelé à se renforcer. Deux facteurs devraient contribuer à cet essor : les relations plus étroites entre la Cour et le Parlement et les nouvelles dispositions de la présentation, du vote et de l'exécution du budget.

2.1 Le développement de l'évaluation

L'évaluation s'est inscrite lentement dans les pratiques administratives françaises au cours de la dernière décennie. La même évolution est perceptible dans les travaux et les méthodes des juridictions financières, qui ont multiplié les études sectorielles consacrées à des politiques complexes associant l'État et les collectivités locales. Plusieurs enquêtes menées par la Cour et les Chambres régionales des comptes ont débouché sur des publications² depuis que s'est instaurée, à partir de 1991, la pratique des rapports publics particuliers.

(1) GAO : *United State General Accounting Office*. «*Programme Evaluation and Methodology Division - Designing Evaluations*», mars 1991 (en ligne sur le site Internet du GAO : <http://www.gao.gov> rubrique «autres publications»).

(2) Les deux plus récentes concernent la politique de la ville (rapport particulier de février 2002) et l'insertion des bénéficiaires du RMI (rapport public général 2001 paru en janvier 2002).

2.2 L'intervention du Parlement

Avec la création de la Mission d'évaluation et de contrôle, le Parlement a également manifesté son souci de soumettre à un contrôle plus approfondi les actions menées par l'administration. Il s'est appuyé en large partie sur les travaux de la Cour des comptes ; certains sujets, comme la politique autoroutière, ont été sélectionnés en fonction de la capacité d'analyse disponible. Les relations entre la Cour et le Parlement n'ont ainsi cessé de se renforcer depuis les années quatre-vingt-dix, la Cour apportant au Parlement une expertise de plus en plus développée dans différents secteurs :

- en matière budgétaire, le rapport sur l'exécution du budget s'est d'abord enrichi de monographies par budget puis a été complété par un rapport d'étape délivré à l'occasion du débat de printemps ;
- sur les orientations budgétaires, un rapport équivalent est remis au Parlement sur le financement de la Sécurité sociale depuis 1996 ; on peut enfin considérer que l'information du Parlement est également complétée par les rapports publics particuliers que la Cour émet, depuis 1991, en collaboration avec les chambres régionales, sur différents sujets de politiques publiques.

2.3 Les nouvelles règles budgétaires

La réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances modifie sensiblement le rôle du Parlement et les interventions de la Cour des comptes.

En introduisant les programmes assortis d'indicateurs dans la présentation et le vote des budgets, la nouvelle loi organique ouvre la voie d'une culture de la performance, auparavant absente, et facilite le développement de l'évaluation. L'information nécessaire, notamment l'information financière, devrait désormais se trouver plus aisément disponible. Or l'insuffisance ou l'inaccessibilité de cette information a longtemps gêné l'approche évaluative française, en allongeant les délais de réalisation des enquêtes et en privant les premières évaluations des années quatre-vingt-dix de toute correspondance possible avec la procédure budgétaire.

La Cour a fréquemment critiqué ces carences. Dans son rapport public de 1995, elle relevait le caractère incertain du chiffrage de l'effort financier de l'État pour la politique de la ville. Dans son rapport public de 2002, elle formule les mêmes constats : la connaissance précise des montants engagés par le secteur public dans cette action n'est pas aisée, voire actuellement impossible, et nécessite une

définition claire du contenu de la politique de la ville. La première étude de la Cour sur le RMI, en 1995, notait également la nécessité d'une «*information plus précise sur les interventions, les coûts et les résultats*» ; en 2002, les administrations de tutelle reconnaissent encore un système d'information «*disparate selon les départements et globalement peu satisfaisant*».

La réforme du budget de l'État doit également permettre de renforcer l'évaluation au sein des administrations elles-mêmes. La Cour sera conduite, en conséquence, à évaluer les évaluations, à l'instar de nombreuses institutions de contrôle dans le monde. Le GAO américain a ainsi évalué la mise en œuvre des méthodes de suivi de performance au sein des services ou agences fédéraux dans le cadre du *Global Performance and Results Act (GPRA)*. Le *National Audit Office* australien rapporte devant le Parlement sur les évaluations conduites par les ministères. Cette évaluation au second degré requiert des méthodes spécifiques et donc une adaptation importante des pratiques professionnelles de l'institution.

La Cour et les Chambres régionales des comptes, qui doivent continuer d'exercer un contrôle indispensable à la sécurité juridique et financière du secteur public, sont donc devenues, pour la grande majorité de leurs interventions, des institutions d'audit et sont appelées à pratiquer plus largement l'évaluation. Une évaluation comprend toujours plusieurs approches, parmi lesquelles l'audit trouve sa place, à côté de recherches plus explicitement consacrées à la pertinence ou à l'identification du lien de causalité entre les résultats constatés et les politiques. Ces approches combinées seront de plus en plus nécessaires pour rendre compte de la performance publique. Dans un contexte marqué par le développement d'une nouvelle culture de gestion, assortie d'un système d'information approprié, l'évaluation aura donc besoin plus que jamais d'être clairement identifiée dans ses questionnements, ses méthodes et ses exigences spécifiques.

Chapitre 8

ORGANISER ET PROFESSIONNALISER L'ÉVALUATION

- **L'évaluation en développement**
L'exemple du ministère de la Justice :
la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)
- **Développer l'ingénierie évaluative en matière d'évaluation**
L'exemple de l'Institut des hautes études de la sécurité
intérieure (IHESI) et des contrats locaux de sécurité
Contribution de Lynda Sifer
- **La pratique de l'évaluation
à la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**
«Un éclairage pour comprendre et mieux piloter, rendre compte
et progresser»
Contribution de Denys Baille

L'évaluation en développement

L'exemple du ministère de la Justice :
la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ¹

En dépit d'une tradition – déjà ancienne – de statistique pénale, l'institution judiciaire s'est longtemps tenue en retrait des développements de l'évaluation.

La Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice, en décidant récemment d'accentuer son effort en la matière et de se doter d'une organisation dédiée à l'évaluation, affiche une ambition nouvelle.

1. Un projet ambitieux

Faire en sorte que, à terme, l'évaluation devienne une procédure nécessaire, courante et parfaitement intégrée dans la gestion quotidienne de l'action publique : tel est l'objectif affirmé par la Direction des affaires criminelles et des grâces.

Les pratiques d'évaluation doivent ainsi aboutir à apprécier le travail de l'institution judiciaire au regard non plus de sa seule capacité à résorber et maîtriser les flux de contentieux mais aussi de la qualité de son action, de son aptitude à innover et à s'adapter aux enjeux de société.

Pour la Direction des affaires criminelles et des grâces, l'évaluation est désormais posée comme un principe général devant compléter ses missions de définition, d'animation et de coordination des politiques pénales.

2. Les facteurs de développement

Les évolutions intervenues dans la mise en œuvre de ces politiques ne sont sans doute pas étrangères à cette impulsion donnée à l'évaluation.

(1) La rédaction de ce document a été assurée par Véronique Chanut.

- Chapitre 8 : Organiser et professionnaliser l'évaluation -

Plusieurs facteurs ont contribué en effet, dans la période récente, au développement de l'évaluation des politiques pénales :

- la transformation des pratiques judiciaires ;
- la participation croissante de la Justice aux politiques publiques ;
- les sollicitations faites à l'institution judiciaire pour qu'elle «rende des comptes».

- ***L'évolution récente des pratiques judiciaires***

Elle a été marquée à la fois par :

- la territorialisation de l'action publique ;
- les adaptations engagées pour améliorer le contenu de la réponse pénale ;
- la généralisation de certaines pratiques, comme le traitement en temps réel des procédures pénales.

Ces transformations des modes d'intervention de l'institution judiciaire constituent autant de sollicitations faites aux acteurs pour repenser la finalité de leur action et s'interroger sur la qualité de la prestation judiciaire.

- ***La participation croissante de la Justice aux politiques publiques***

C'est un autre facteur de développement.

La question de l'évaluation se pose dans un contexte de montée en puissance du partenariat. Au niveau central comme au niveau local, les acteurs de l'institution judiciaire sont de plus en plus mobilisés pour participer à des politiques partenariales (contrats locaux de sécurité, action judiciaire dans la ville, etc.).

L'évaluation devient alors l'inévitable escorte de ces dispositifs complexes et se justifie même comme un outil de la mise en œuvre cohérente et efficace de ces partenariats. C'est ainsi que, à la demande d'autres partenaires, la Justice a commencé à développer une activité d'évaluation.

- L'évaluation en développement : l'exemple du ministère de la Justice -

- ***Une institution de plus en plus «observée»***

Les interrogations suscitées par la mise en œuvre des politiques pénales, en particulier celles tenant au respect du principe de l'égalité du citoyen devant la loi, ne sont pas seulement le fait des acteurs de l'institution judiciaire ou des praticiens de la Justice mais sont également posées par les justiciables et par les élus. L'institution se trouve de plus en plus «observée».

L'évaluation peut alors être envisagée comme un moyen de répondre à ces sollicitations, de mieux rendre compte de son activité, voire, à terme, de faire évoluer le rapport à l'institution judiciaire.

Évolution des politiques pénales, participation croissante aux politiques publiques, nécessité de rendre des comptes sont autant d'éléments qui ont contribué à faire émerger l'évaluation comme une «ardente obligation».

3. La justice pénale dans le champ de l'évaluation

3.1 Les prémices

Le lancement d'une politique ambitieuse d'évaluation des politiques pénales bénéficie à la fois :

- d'une tradition de statistique pénale, essentiellement d'activité. Jusqu'à ce jour, les rapports des parquets et parquets généraux ont constitué les sources les plus importantes de connaissance ;
- des apports de la recherche qui ont permis de mieux appréhender la mise en œuvre de certains aspects de politique pénale (*cf.* notamment les travaux du CESDIP sur le fonctionnement de la justice pénale et l'application des normes pénales).

Plus récemment, la Direction des affaires criminelles et des grâces a commencé à développer une activité d'évaluation, à son initiative ou à la demande d'autres partenaires.

- ***Les évaluations d'initiative***

On peut citer parmi les travaux conduits à l'initiative de la Direction des affaires criminelles et des grâces :

- Chapitre 8 : Organiser et professionnaliser l'évaluation -

- l'établissement du rapport annuel de la politique pénale ;
- la conduite d'enquêtes particulières sur :
 - ✓ l'application de l'article 227-17 du code pénal ;
 - ✓ les pratiques d'enregistrement audiovisuel de l'audition des mineurs victimes d'infractions pénales ;
 - ✓ les conditions de mise en œuvre des circulaires des 9 mai et 5 septembre 2001 ;
 - ✓ l'implication des parquets dans les contrats locaux de sécurité ;
 - ✓ les alternatives aux poursuites mises en œuvre à l'égard des mineurs.

- ***Les évaluations partenariales***

En liaison avec d'autres partenaires, la Direction des affaires criminelles et des grâces a contribué :

- à l'évaluation des conventions départementales d'objectifs (CDO), dans le cadre du plan triennal sur la drogue (opérations en cours dans de nombreux parquets) ;
- à la mission du Conseil économique et social sur la médiation pénale ;
- au dispositif interministériel d'évaluation de la chaîne contrôle/sanction en matière de sécurité routière, sous l'égide du Commissariat général du Plan et du Conseil national de l'évaluation.

À ces travaux, il convient d'ajouter les prolongements de l'enquête menée en 2000 et 2001 par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics sur la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères dont celui de la Justice qui, au plan pénal, est appelée à connaître de nouveaux développements ¹.

Cette démarche est également rendue nécessaire par l'adoption de la nouvelle procédure de vote du budget fixée par la loi organique du 1^{er} août 2001 qui prévoit que, à partir de 2006, les crédits nécessaires au fonctionnement des

(1) Cf. «Développer une démarche d'évaluation», page 9 du rapport de synthèse sur «Les entretiens de Vendôme».

- L'évaluation en développement : l'exemple du ministère de la Justice -

différents ministères leur seront accordés pour l'exécution de programmes pluriannuels précis et accompagnés d'indicateurs de résultats.

Ces travaux ont incontestablement contribué à créer un contexte favorable à l'évaluation. L'effort mérite néanmoins d'être accentué.

3.2 Un effort à amplifier

- *Développer l'exigence de compte rendu et de suivi*

La démarche d'évaluation ne saurait être contestée, ne serait-ce que parce qu'elle correspond à une exigence majeure de compte rendu.

En qualité de membre du gouvernement chargé de déterminer et de conduire la politique de la nation (article 20 de la Constitution), le garde des Sceaux a la responsabilité de veiller à l'ordre public général. Il adresse aux procureurs généraux des instructions de politique pénale pour mettre en œuvre ses orientations et déterminer les priorités de l'action publique.

Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice (art. 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature).

Les parquets généraux sont chargés de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la Cour d'appel (article 35 du code de procédure pénale).

En application de ces principes, la mise en œuvre des politiques pénales doit pouvoir être connue et vérifiée. Cet objectif prend une importance toute particulière eu égard à la règle de l'opportunité des poursuites qui, certes, participe de l'essence même du ministère public mais suppose aussi que soit respecté un principe qui lui est supérieur, à savoir celui de l'égalité entre les citoyens devant la loi et son application. La cohérence et l'harmonisation de la politique pénale doivent donc plus particulièrement guider l'action tant de la chancellerie que de ses représentants naturels que sont les procureurs généraux.

De fait, l'évaluation apparaît comme l'un des outils permettant de satisfaire à ces exigences.

La mise en œuvre de ce principe général va se traduire concrètement de la façon suivante. Toute circulaire sera conçue de telle manière que les objectifs poursuivis soient clairement explicités et indiqués afin de faciliter la mesure des résultats. Par ailleurs, une grille de questionnements diffusée aux parquets généraux devrait permettre d'assurer le suivi «en continu» et, ultérieurement, l'évaluation de la mise en œuvre des directives concernées. Enfin, le retour d'informations par les parquets se fera dans le cadre du rapport annuel de politique pénale.

- ***Lancer un programme pluriannuel d'évaluations***

À côté du développement de ces formes «communes» d'évaluation que sont les comptes rendus, il est prévu le lancement d'un programme pluriannuel d'évaluations pour des sujets qui nécessitent des approfondissements.

L'évaluation ne peut pas concerner un trop grand nombre de thèmes. Il est donc prévu une programmation dont la finalité est aussi de traduire les priorités et les interrogations, qu'elles émanent du politique, des citoyens ou des acteurs administratifs eux-mêmes. Cet exercice est aussi, pour la Direction des affaires criminelles et des grâces, le moyen de rendre encore plus explicite son engagement et de mieux faire connaître ses activités.

Cette démarche programmatique a déjà connu un précédent en 2000 avec «*les cinquante actions pour améliorer la conduite de la politique pénale et le traitement de certains contentieux*» qui intégrait cette dimension collective et définissait le plan de travail de la direction pour plusieurs mois.

La programmation de l'évaluation envisagée pour 2002 par le Comité de programmation comprend une dizaine d'actions. Certaines sont simples, d'autres plus complexes comme, par exemple, l'évaluation portant sur la mise en œuvre du traitement en temps réel des procédures pénales. C'est le degré de difficulté qui déterminera l'ampleur des moyens à mobiliser et les modalités de réalisation.

Chaque année, il sera rendu compte de l'état d'avancement du programme, des difficultés rencontrées, des résultats obtenus et des suites qui auront été réservées à ces travaux.

4. Organiser l'activité d'évaluation

Afin d'organiser la fonction évaluation, il est nécessaire de disposer de relais tant en administration centrale que dans les juridictions.

4.1 L'adaptation de la Direction des affaires criminelles et des grâces à cette mission

Dans le cadre de sa réorganisation, la Direction des affaires criminelles et des grâces a intégré cette mission d'évaluation qui constitue un prolongement naturel au pilotage et à l'animation des politiques pénales.

En effet, l'arrêté du 20 octobre 2001 prévoit que chaque sous-direction a en charge, dans son domaine de compétence, l'évaluation de la mise en œuvre des politiques pénales.

En outre, l'article 2 précise qu'une cellule, placée auprès de l'adjoint du directeur, définit «*des outils et des méthodes communs pour la conduite des études et des évaluations*». Cette structure dénommée «pôle Étude et Évaluation» sera renforcée afin de pouvoir développer un savoir-faire spécifique, notamment pour la rédaction de cahiers des charges. Elle pourrait, à terme, se constituer en véritable «centre de ressources» tant à l'égard de la direction que des juridictions et conduire en propre des opérations d'évaluation.

4.2 L'association des acteurs locaux

Toute opération d'évaluation sera réalisée en associant des représentants de juridictions.

Cette manière de procéder permettra, d'une part, de banaliser cette activité et de l'inscrire dans le champ habituel des modes de gestion de l'action publique et, d'autre part, de favoriser l'émergence d'une culture de résultat.

Deux dispositifs y contribuent :

- ***un Comité de programmation et de suivi de l'évaluation***, créé, en son sein, par la Direction des affaires criminelles et des grâces et composé, notamment, de deux procureurs généraux et de deux procureurs de la République.

- Chapitre 8 : Organiser et professionnaliser l'évaluation -

Cette instance a pour mission d'arrêter le programme annuel de l'évaluation au regard des besoins et des attentes exprimés par les représentants de l'administration centrale mais aussi par les praticiens. Dans cette optique, la présence des représentants des parquets est susceptible de créer une dynamique particulière. Elle a également pour vocation d'analyser la qualité des résultats des évaluations menées et de proposer des perspectives de diffusion.

- Outre l'évaluation de la mise en œuvre de chaque circulaire, dont on a vu que les modalités seraient confiées aux parquets généraux, ***un membre du parquet général*** concerné par une opération particulière d'évaluation menée dans son ressort fera nécessairement partie ***du Comité de pilotage*** de l'opération considérée.

Il s'agira, en quelque sorte, du correspondant «sur place» de la Direction des affaires criminelles et des grâces pour la durée de l'exercice d'évaluation. À ce titre, il sera amené à faciliter l'action d'évaluation, notamment en donnant toute information ou explication sur le contexte et les particularismes locaux.

Développer l'ingénierie en matière d'évaluation

L'exemple de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure
et des contrats locaux de sécurité

*Contribution de Lynda Sifer*¹

Placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) assume, depuis sa création en mars 1989, deux fonctions principales :

- «mobilisation et valorisation des connaissances» (pôle Recherche, département Études et Stratégies),
- «rassemblement des acteurs» (pôle Formation).

Ces deux fonctions fondatrices ont toujours été accompagnées et valorisées par deux fonctions transversales («documentation» et «communication»). Les activités de l'IHESI se sont plus récemment enrichies de deux nouvelles fonctions : «relations internationales» et «ingénierie-conseil».

La création du département Ingénierie-Conseil est étroitement liée aux contrats locaux de sécurité en répondant au «comment faire... pour réaliser, mettre en œuvre, suivre et évaluer un contrat local de sécurité (CLS)». Son évolution l'a conduit à s'intéresser à d'autres domaines dans le champ des politiques publiques locales de sécurité.

1. Son histoire

La fonction est née de l'instruction du ministre de l'Intérieur d'aider les acteurs locaux à mettre en place les contrats locaux de sécurité.

(1) Lynda Sifer a été chargée de mission au Conseil national de l'évaluation.

- Chapitre 8 : Organiser et professionnaliser l'évaluation -

- Elle s'est d'abord traduite par une assistance technique au directeur central de la Sécurité publique pour l'organisation d'une formation au bénéfice des chargés de mission CLS de la DGPN, de la DCSP et de l'IGPN, et par une activité d'animation (réunion de liaison rassemblant les missions des cinq ministères signataires de la circulaire du 28 octobre 1997, dite «réunion du lundi» ; ateliers régionaux ; CLS Infos). Cette activité a été transférée à la Cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS (CIAS).
- Elle s'est ensuite traduite par une mission d'assistance technique à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, annoncée le 19 janvier 1998 par le ministre de l'Intérieur, aux maires, préfets et procureurs de la République des vingt-six départements prioritaires.

Pour répondre à cette demande, l'IHESI a aussitôt initié la fonction d'ingénierie-conseil, donnant naissance (en juillet 1998) à un nouveau service.

2. Ses missions (1998-2001)

Le département Ingénierie-Conseil n'est pas un bureau d'études. Ses missions d'assistance aux villes, aux préfetures et plus généralement aux comités de pilotage locaux des CLS lui permettent d'élaborer des méthodes publiques utiles à tous (le «comment faire»). C'est ainsi qu'il a pu réaliser – avec l'appui de nombreux partenaires – le *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité* (octobre 1998). C'est dans cet esprit qu'il a mené, en 2000-2001, des missions d'évaluation de CLS.

Le département intervient de deux manières :

- ponctuellement, avec le conseil (missions dites de «guidage méthodologique») ;
- ou bien par un véritable dispositif d'accompagnement grâce à l'ingénierie (diagnostics, tableaux de bord, évaluations, formation, etc.).

Ses missions peuvent se regrouper au sein de trois grandes catégories, non exhaustives :

- les actions d'ingénierie,
- les actions de formation
- les actions de conseil.

2.1 Les actions d'ingénierie

L'ingénierie-conseil s'intéresse depuis sa création à l'évaluation : *ex ante* (diagnostic, études préalables...) et *ex post* (évaluation CLS territoriaux). Dans ce cadre, il comptabilise trente-trois missions d'ingénierie (sept en 1998, douze en 1999, cinq en 2000, huit en 2001 et deux pour le premier semestre 2002 dont une a débuté en octobre 2001). L'expertise méthodologique acquise par l'IHESI au titre de l'ingénierie-conseil a fait l'objet d'une «consécration réglementaire» dans la circulaire interministérielle du 7 juin 1999 relative aux CLS. Ces missions se sont développées dans deux champs :

- ***Dans le champ des contrats locaux de sécurité (CLS) :***

- *l'élaboration des CLS* (diagnostics, démarches participatives, plans d'actions) : de janvier 1998 (démarrage des diagnostics locaux de sécurité de Beauvais et d'Issy-les-Moulineaux) à décembre 2001 (finalisation de la mission de préparation du contrat départemental de sécurité pour les espaces commerciaux de l'Essonne), l'IHESI a conduit des missions d'ingénierie pour des durées variant, selon la nature des prestations, de trois mois à un an ;

- *les évaluations, actualisations et réorientations des CLS :*

- agglomération nantaise (2000) ;
- Gonesse (2000), évaluation et configuration de l'observatoire local de sécurité ;
- Montereau-Fault-Yonne (2001) ;
- communauté urbaine strasbourgeoise (2001/2002).

- ***Hors champ des contrats locaux de sécurité (CLS) stricto sensu***

Après la mise au point de la méthode publique pour la réalisation des CLS (*Guide pratique d'octobre 1998*), les missions d'ingénierie se sont également orientées vers des missions de fond relatives à de nouveaux enjeux de politique et de stratégies de sûreté/sécurité.

À titre d'exemples :

- étude sur l'offre privée de sécurité à Belfort (1998) ;
- étude évaluative sur les emplois aidés et les emplois jeunes dans l'Oise (1999) ;

- Chapitre 8 : Organiser et professionnaliser l'évaluation -

- étude d'impact «urbanisme et sécurité» (2000) dans le cadre d'un projet de restructuration urbaine du quartier de La Muette à Garges-les-Gonesse ;
- diagnostic des quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois (1999) dans le cadre des projets du GIP-GPU (futur GPV) ;
- étude sur la délinquance des mineurs dans le département du Val-de-Marne (2000) ;
- enquêtes sur le sentiment d'insécurité : générale (Guyancourt, 1999), usagers des transports collectifs du département des Yvelines (2000), professionnels de la zone aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle (2001) ;
- étude de sécurité pour l'implantation d'une zone hôtelière sur la commune de Roissy-en-France (2001) ;
- étude pour la sécurisation d'un ensemble d'habitat social parisien (2001).

Ces missions d'ingénierie ont été effectuées afin de préparer les bases de futurs guides pratiques : «urbanisme et sécurité», «analyse spatiale de l'insécurité», «sécurité des espaces commerciaux» (leur élaboration pouvant éventuellement donner lieu à de nouvelles analyses ponctuelles de terrain).

2.2 Les actions de formation

- ***La formation-action***

L'équipe d'ingénierie et de conseil procède en permanence à des transferts de savoirs et de savoir-faire ; ces actions peuvent se dérouler sur le terrain ou à l'IHESI (par exemple, stage de formation des chargés de mission CLS de la préfecture de Haute-Garonne pour l'élaboration du contrat périurbain de sécurité de Toulouse).

- ***L'enseignement supérieur adossé à la fonction d'ingénierie-conseil***

- Dans le cadre de la formation professionnelle, il a créé, en partenariat avec l'université René-Descartes Paris-V, le diplôme d'université «Sécurité urbaine». Il s'agit d'une formation exclusivement réservée aux cadres des institutions publiques et privées travaillant dans le champ de la prévention de la délinquance, de la tranquillité publique, de la sûreté et de la sécurité (responsables du diplôme : Philippe Combessie, sociologue, maître de conférences à l'université Paris-V, directeur du diplôme ; Jean-Louis Sayous, responsable-adjoint du département Ingénierie Conseil, coordonnateur du diplôme) ;

- dans le cadre d'autres enseignements, ses experts interviennent régulièrement dans le DESS «Ingénierie de la sécurité» et dans des formations externes, par exemple à l'ENSP de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (commissaires de police), au CNFPT (chefs de service de polices municipales), au Logement français (stage de trois jours pour les cadres dirigeants en 2000) ou plus ponctuellement (ENA, ENM, IAP, 3^e cycle de sciences politiques, etc.).

2.3 Les actions de conseil

Ces actions de conseil sont aussi dénommées «guidages méthodologiques». Des premiers (Cergy en décembre 1997, Marseille en janvier 1998) aux derniers (évaluation CLS Athis-Mons/Paray/Juvisy, suivi et mise en place des observatoires transports de Seine-Saint-Denis et de l'agglomération du Havre en 2001), en passant par Agen, Bas-Rhin (préfecture), Bonneville et moyenne vallée de l'Arve, Boulogne-Billancourt, Clamart, Colombes, Drancy, Fort-de-France, Le Mans, Marseille, Pau, Redon, Roanne, Rodez, Seine-Maritime (préfecture), Sens, Valenciennes, Vénissieux (Office de la tranquillité publique), Vosges (préfecture), etc., le département Ingénierie-Conseil a effectué en moyenne une centaine de missions de conseil par an (près de 200 en 1998).

L'investissement du département a varié entre un et vingt jours pleins, dans le cadre de relations partenaires s'étendant sur des durées allant de un mois à trois ans. À peu près la moitié d'entre elles ont donné lieu à des déplacements sur site ou à des séances de travail à l'IHESI. Ces missions visent à conseiller les décideurs mais aussi à mener des formations-actions au profit des équipes techniques locales.

2.4 Ses perspectives

- ***Tirer les enseignements des trente-trois missions d'ingénierie et des quatre cents missions de conseil***

Quelles soient dans le champ ou hors du champ des contrats locaux de sécurité, les missions d'ingénierie ont constitué le «noyau dur» de l'activité du département depuis sa création. Conformément aux instructions du directeur de l'IHESI, elles devraient progressivement s'effacer en 2002 au profit de la finalisation de méthodes et d'outils pratiques, dont le *Guide pratique de l'évaluation des CLS* constitue la priorité.

- Chapitre 8 : Organiser et professionnaliser l'évaluation -

- ***Développer les missions de conseil et de formation au bénéfice du plus grand nombre***

Le département «Ingénierie-Conseil» est, depuis septembre 2001, composé de six personnes : un responsable, un responsable adjoint, une géographe consultante senior, une assistante et deux chargés d'études (en 1999, il était composé de quatorze personnes). Pour répondre à la demande publique et au regard de son ratio nombre de personnes/charge de travail, il devrait, à terme, s'orienter principalement vers le conseil et la formation professionnelle, tout en continuant, en fonction des besoins gouvernementaux, à remplir une fonction de méthodologie pour la mise en œuvre des politiques publiques territorialisées de prévention et de sécurité.

La pratique de l'évaluation à la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

«Un éclairage pour comprendre et mieux piloter,
rendre compte et progresser»

*Contribution de Denys Baille*¹

1. Pourquoi évaluer ?

- *Il n'y a pas de progression sans compréhension*

L'évaluation est un important facteur de compréhension et de progrès interne.

Lorsque les pouvoirs publics ou des collectivités territoriales confient à la Caisse des dépôts et consignations des missions d'appui à la création d'entreprises et au soutien de l'emploi, au renouvellement urbain, au développement des territoires ou à la réduction de la fracture numérique, il faut engager des actions qui doivent produire des résultats.

Compte tenu de la complexité et de l'évolution permanente de l'environnement économique et social, nous avons besoin d'un éclairage sur notre action et d'une meilleure compréhension des besoins de nos partenaires et des attentes des bénéficiaires.

L'évaluation, par les investigations réalisées et la recherche des effets et des impacts, est un élément utile et indispensable à l'élaboration des stratégies et au pilotage des actions publiques.

(1) Denys Baille est responsable de la fonction «évaluation des politiques publiques» de la Caisse des dépôts et consignations, pôle «Dépôts, épargne et financements publics» (DEFP).

- Chapitre 8 : Organiser et professionnaliser l'évaluation -

Parce qu'elle permet l'échange d'expériences entre les services (au siège et au sein des directions régionales) et avec nos partenaires, l'évaluation permet de progresser en compréhension et en qualité au cours du déroulement de l'action.

- ***Rendre compte de l'utilisation des ressources publiques***

L'évaluation est aussi un vecteur de connaissance et de reconnaissance de l'action. Aujourd'hui, en France et en Europe, les citoyens sont plus attentifs et plus exigeants à l'égard des institutions et des établissements publics en charge de missions d'intérêt général et des services publics.

Dans ce contexte, la Caisse des dépôts et consignations s'est engagée à apporter un éclairage sur ses actions par la mesure de son efficacité et la valorisation de ses acquis.

2. Qui réalise les évaluations ?

La fonction «évaluation des politiques publiques» est organisée au sein du pôle «Dépôts, épargne et financements publics» (DEFP) de la Caisse des dépôts et consignations, qui est en charge des missions d'intérêt général.

- ***Une cellule évaluation, en position d'initiation, d'accompagnement et de diffusion***

Compte tenu de la dimension stratégique de l'évaluation, la cellule évaluation est rattachée au directeur général adjoint, en charge du pôle «DEFP».

Elle a la responsabilité de plusieurs missions :

- diffuser la culture et les pratiques d'évaluation ;
- initier et appuyer la mise en œuvre des démarches d'évaluation (et réaliser, en cas de besoin, en interne, certaines évaluations) ;
- développer et animer le réseau des correspondants, au siège et au sein des directions régionales.

Elle développe aussi des réseaux d'informations avec des partenaires français et étrangers et elle assure la représentation de la Caisse des dépôts et consignations auprès de la Société française de l'évaluation.

- ***Un réseau de correspondants et de responsables évaluation***

Pour faciliter la diffusion des informations et le partage des expériences, un réseau de correspondants évaluation est développé au sein des directions de métier (siège) et des directions régionales.

Certaines directions, commanditaires de démarches d'évaluation, ont un responsable évaluation pour assurer le suivi de ces démarches.

3. Comment est pratiquée l'évaluation ?

Quelle que soit l'ampleur de l'objet évalué, une démarche méthodique et rigoureuse est mise en place par la cellule évaluation. Qu'il s'agisse de l'évaluation d'un programme, d'un projet, d'une mission ou d'une pratique, le processus doit garantir la formulation de jugements en toute objectivité, la qualité des résultats attendus et l'apport effectif à l'aide à la décision. La démarche d'évaluation s'organise autour des actions suivantes :

- ***Identification de la demande d'évaluation***

Avant de s'engager dans une démarche d'évaluation, il est nécessaire de rencontrer le commanditaire (un directeur de métier ou un directeur régional en charge de la réalisation du mandat confié par les pouvoirs publics ou les collectivités territoriales) pour comprendre les enjeux et les buts poursuivis, pour identifier l'opportunité d'évaluer et pour définir le type de démarche que l'on souhaite mettre en œuvre : évaluation en amont du programme (*ex ante*), en accompagnement du programme (*in itinere*), en fin de programme (*ex post*).

- ***Clarification des objectifs de l'évaluation***

Si l'utilité et la faisabilité de l'évaluation sont établies, il faut en clarifier les objectifs avec les différents acteurs – le commanditaire, les chargés de mission et les partenaires (représentants des pouvoirs publics, institutions, collectivités territoriales...) – pour définir précisément leurs attentes.

- ***Formation d'une commission d'évaluation***

L'évaluation est pilotée et suivie par une commission d'évaluation, indépendante du commanditaire. Elle rassemble à la fois des responsables de la Caisse des dépôts et consignations et une pluralité de personnalités externes (partenaires, bénéficiaires, experts...). Cette double composition est une

garantie importante d'objectivité pour la conduite des débats et la réalisation des démarches.

- ***Élaboration du cahier des charges***

Élaborer le cahier des charges est une étape importante du processus. C'est, premièrement, reproduire par écrit les attentes formulées par chaque participant du programme et les soumettre à la commission d'évaluation pour discussion et validation. C'est, deuxièmement, définir pour le chargé d'évaluation le contexte, les objectifs, les délais et le périmètre d'intervention.

- ***Sélection d'un chargé d'évaluation***

L'évaluation est souvent réalisée par un prestataire externe, généralement un cabinet de consultants. Sa sélection est opérée en fonction de plusieurs critères, par le biais d'un appel d'offres, formalisé sur la base du cahier des charges.

- ***Accompagnement de la démarche d'évaluation***

L'évaluation lancée, il faut l'accompagner en continu et assister le prestataire externe dans la mise en œuvre de sa mission. Il faut veiller en permanence à une bonne information des membres de la commission d'évaluation pour faciliter les débats.

La réalisation de la démarche d'évaluation doit être pilotée au plus près pour en assurer sa réussite.

- ***Suivi de l'utilisation des résultats et recommandations de l'évaluation***

Une évaluation réussie, c'est avant tout une évaluation utilisée. Le chargé d'évaluation transmet à la commission d'évaluation son rapport final avec les résultats, ses commentaires et suggestions. La commission, après discussions, émet des recommandations auprès du commanditaire et organise leur diffusion auprès des différents acteurs, des partenaires et des bénéficiaires.

Il est ensuite essentiel d'organiser la mise en œuvre de ces recommandations. La cellule évaluation accompagne les services du commanditaire dans cette étape et opère une mission d'assistance et de suivi pendant plusieurs mois après l'achèvement de la démarche.

- ***Communication sur la démarche d'évaluation***

Réussir une évaluation, c'est aussi permettre une véritable appropriation de cette démarche par tous ceux qui travaillent sur le programme ou sur le projet évalué. La communication doit être organisée tout au long de la démarche d'évaluation : informer les équipes sur les objectifs, sur l'état d'avancement et sur les résultats du processus, en veillant à utiliser un langage compréhensible par tous.

Plusieurs supports de communication sont utilisés :

- un journal interne, créé et dédié pour chaque démarche d'évaluation,
- un espace sur l'Intranet de la Caisse des dépôts et consignations,
- des réunions d'information spécifiques.

4. En conclusion : l'évaluation, une matière «en fusion»

L'évaluation est désormais reconnue comme une des fonctions de pilotage qui permettent ainsi à la fois de mesurer le chemin parcouru et d'ajuster le cap si nécessaire.

Elle devient également, par ses capacités à développer un dialogue à la fois vertical et transversal, un outil pour favoriser une meilleure compréhension des objectifs et des enjeux et pour contribuer à la dynamique de l'action.

Elle progresse en amont de la stratégie et de l'action, en apportant des informations à la prospective.

Enfin, un dernier constat : le processus évaluatif n'est jamais figé... mais, au contraire, en constante évolution et adaptable à la diversité des contextes et des situations. Chaque évaluation est spécifique... et nécessite une réponse adaptée et «sur mesure».

Elle requiert donc, en permanence, vigilance et méthode, écoute et compréhension, curiosité et imagination.

Chapitre 9

TIRER PARTI DES ÉVALUATIONS *

L'exemple du Haut Conseil de l'évaluation de l'École ¹

«Évaluer l'évaluation» : tel était le projet du ministre de l'Éducation nationale en créant le Haut Conseil de l'évaluation de l'École en octobre 2000.

En matière d'évaluation, le ministère de l'Éducation nationale se distingue à la fois par l'ancienneté et la variété de son expérience ². L'évaluation y concerne en effet les élèves et les étudiants mais également les personnels, les unités pédagogiques ³ ainsi que le système éducatif dans son ensemble. La diversité des démarches, la formalisation des méthodes ainsi que la systématisation d'opérations d'envergure ⁴ sont autant d'éléments qui témoignent du développement et de l'enracinement des pratiques d'évaluation dans cette administration.

** La rédaction de ce chapitre a été assurée par Véronique Chanut.*

(1) Contacts utiles : J.-C. Emin, secrétaire général du Haut Conseil de l'évaluation de l'École, chargé de la Sous-Direction de l'évaluation, Direction de la programmation et du développement, ministère de l'Éducation nationale, tél. : 01 55 55 77 14. Site Internet : <http://cisad.adc.education.fr/hcee> Références bibliographiques : «La mise en place, les premières activités, les premiers avis et l'écho rencontré, le programme de travail de l'année à venir», rapport annuel d'activité du Haut Conseil de l'évaluation de l'École, octobre 2001, 24 pages.

(2) Expérience dont se sont fait l'écho les précédents rapports du Conseil scientifique de l'évaluation, en particulier : «L'évaluation au ministère de l'Éducation nationale», in «L'Évaluation en développement 1994», La Documentation française, p. 126-129.

(3) L'évaluation des unités, même si elle reste un point faible pour les écoles et les établissements scolaires, s'est imposée depuis une quinzaine d'années dans l'enseignement supérieur et elle vient d'être mise en place pour les académies, sous l'égide du Comité national d'évaluation.

(4) Comme les évaluations de masse réalisées systématiquement au début d'un cycle et qui ont clairement une fonction de diagnostic.

Néanmoins, jusqu'à la décision de créer un Haut Conseil de l'évaluation de l'École¹, le ministère ne disposait guère de retour sur ces évaluations. Leur usage reste en effet difficile à cerner même si elles fournissent une information riche et substantielle. Incontestablement, l'évaluation s'est imposée comme un outil de diagnostic et de compte rendu mais ne constitue pas véritablement un outil de progrès et de régulation du système éducatif. La mise en place de ce Conseil vise ainsi à étendre progressivement l'usage de l'évaluation, à faciliter son insertion dans les processus de décision et, surtout, à tirer un meilleur parti dans l'action des résultats des évaluations existantes.

L'originalité du Haut Conseil consiste finalement moins à introduire des techniques nouvelles ou à entreprendre des évaluations qu'à éprouver le succès des évaluations réalisées, en apprécier la portée ainsi que les limites et, enfin, à suggérer des inflexions nécessaires.

1. Qu'est-ce que le Haut Conseil de l'évaluation de l'École ?

Le Haut Conseil est une *instance indépendante* composée de *trente-cinq membres*, nommés pour une durée de trois ans.

Ces derniers, pour partie, n'appartiennent pas à l'administration, ce sont :

- des représentants de la société civile : des partenaires et «usagers» de l'École, notamment des parents d'élèves, des élus (député, sénateur, président de Conseil régional, président de Conseil général, maire) ;
- des membres désignés par les principales organisations de salariés et d'employeurs, des représentants des personnels de direction et personnels enseignants, des lycéens et étudiants, des associations de l'enseignement public ;
- des personnalités qualifiées, parmi lesquelles figurent des personnalités étrangères reconnues pour leur expertise dans le domaine de l'évaluation du système éducatif dans leur pays et au plan international. Le président du Conseil national de l'évaluation est également membre.

(1) Décret n° 2000-1060 du 27 octobre 2000 relatif à la création du Haut Conseil de l'évaluation de l'École.

Le directeur de la Programmation et du Développement ainsi que les responsables des deux inspections générales (IGEN et IGAENR) assistent aux débats du Haut Conseil mais n'en sont pas membres.

C'est la Sous-Direction de l'évaluation de la Direction de la programmation et du développement (DPD) qui assure le secrétariat général et l'organisation des travaux du Haut Conseil.

2. Pourquoi un Haut Conseil de l'évaluation de l'École ?

2.1 Une ambition originale : faire l'état de l'évaluation

- *Le rôle de la Direction de la programmation et du développement dans l'offre d'évaluation*

Le ministère de l'Éducation nationale bénéficie d'une *robuste tradition* en matière d'évaluation et d'une forte expérience de la mesure des résultats. À la différence d'autres administrations, il élabore et publie un ensemble d'indicateurs de résultats. Depuis 1991, une publication annuelle présente trente indicateurs synthétiques sur l'état de l'École. Des indicateurs de performance des lycées sont également rendus publics.

Le dispositif français d'évaluation présente avec la Direction de la programmation et du développement/DPD (qui a succédé à la Direction de l'évaluation et de la prospective/DEP) *l'originalité d'une structure intégrée à l'administration centrale*. Ses travaux tant de nature «quantitative» (grâce au développement d'un système d'informations statistiques) que «qualitative» (fondée sur une évaluation qualitative des résultats), lui valent une certaine réputation au niveau européen.

La concentration du système d'informations statistiques et d'évaluation au sein d'une seule structure ministérielle comme la Direction de la programmation et du développement, inspections générales mises à part, reste largement une *spécificité française*, notamment au regard d'expériences étrangères comme celle de la Suède et des pays scandinaves, qui ont beaucoup décentralisé l'éducation et misent essentiellement sur l'auto-évaluation des établissements ou sur l'évaluation faite par les municipalités. Dans le contexte encore centralisateur qui prévaut pour l'organisation du ministère, disposer d'un outil unique, pleinement intégré à l'administration centrale et couvrant tous les domaines d'évaluation, constitue un atout pour permettre un accès direct à la

- Chapitre 9 : Tirer parti des évaluations -

fois aux décideurs et aux structures qui, sur le terrain, recueillent les données et mènent à bien des études.

La Direction de la programmation et du développement draine et structure ainsi une part importante de l'offre de l'évaluation. Il faut y adjoindre également le rôle du Conseil national d'évaluation, plus particulièrement tourné vers l'enseignement supérieur, ainsi que celui des inspections générales.

• ***Une demande croissante d'évaluation***

Face à cette offre, très structurée, émane une demande d'évaluation plus diffuse, qui est essentiellement l'expression des usagers de l'École et de l'ensemble de la société mais qui ne cesse de s'affirmer, comme le souligne le Haut Conseil de l'évaluation de l'École dans son premier rapport annuel.

Le ministère se doit donc de répondre à la demande d'évaluation des familles, des entreprises et des collectivités territoriales.

➤ *Le système d'évaluation accuse un certain nombre de faiblesses, confronté à cette demande croissante d'évaluation et aux sollicitations pressantes des usagers de l'École :*

- ✓ l'évaluation y apparaît par trop centralisée, sans que les acteurs de terrain puissent véritablement s'en saisir pour améliorer leurs performances ;
- ✓ les résultats sont trop peu débattus et n'alimentent pas toujours le débat démocratique ;
- ✓ la culture de l'évaluation n'est pas suffisamment développée ni intégrée aux pratiques des acteurs pour constituer un outil de régulation du système éducatif ;
- ✓ les démarches d'évaluation sont souvent très endogènes ;
- ✓ il manque une évaluation d'ensemble sur la politique éducative.

Pour pallier ces limites, le Haut Conseil de l'évaluation de l'École a été institué comme une instance indépendante susceptible :

- de valoriser les évaluations auprès des différents acteurs du système éducatif (dirigeants, usagers et agents) : c'est à cet effet que le Conseil comprend des représentants de la société française, des usagers et des personnels de l'École ;
- d'intervenir dans le débat public pour favoriser une évaluation objective de l'École et stimuler la qualité du débat public sur l'éducation ;
- de mieux tirer parti des évaluations existantes et d'en favoriser l'usage ;
- de confronter les évaluations françaises aux expertises étrangères.

Le Haut Conseil de l'évaluation de l'École n'a pas vocation à se substituer aux différents lieux d'évaluation. Son rôle essentiel consiste à produire un état de l'évaluation, de ses forces et de ses faiblesses.

2.2 Les missions

Les missions du Haut Conseil de l'évaluation de l'École sont précisées dans l'article 2 de son décret constitutif du 27 octobre 2000. Il remplit à la fois :

- ***un rôle d'avis*** : à ce titre, il donne un avis sur le programme annuel des évaluations produites et diffusées par le ministère de l'Éducation nationale, notamment celles conduites par la Direction de la programmation et du développement ;
- ***une mission d'expertise*** portant sur les outils et travaux existants, tant au ministère de l'Éducation nationale qu'ailleurs et tant au plan national qu'international ;
- ***un rôle de synthèse*** des apports de la recherche et des études sur les divers sujets attachés à l'éducation ;
- ***une capacité de proposition*** puisqu'il lui revient de proposer l'élaboration d'outils nécessaires à l'évaluation du système éducatif afin de favoriser le débat public sur l'éducation. Il dispose également d'une capacité d'autosaisine dans les domaines où les carences d'évaluation sont patentées.

De surcroît, il établit un rapport annuel, présenté au Conseil supérieur de l'éducation, sur l'état de l'évaluation du système éducatif et sur l'impact des recommandations de ses précédents rapports.

- Chapitre 9 : Tirer parti des évaluations -

Le champ de ses investigations s'étend à la formation continue et à l'enseignement supérieur. Les travaux peuvent donc concerner tous les niveaux d'enseignement, de la maternelle à l'enseignement supérieur, voire la formation continue.

3. Quels sont les travaux du Haut Conseil ?

3.1 Des réalisations variées

Depuis sa création, le Conseil a abordé des thèmes variés. Utilisant pleinement l'étendue du champ qui lui est confié, il s'est offert des incursions dans l'enseignement supérieur.

Les questions privilégiées concernent :

- la question de la taille des classes et de son impact sur les apprentissages ;
- l'évaluation des acquis des élèves (niveau de fin de collège) ;
- les forces et faiblesses de l'évaluation de l'éducation en France ;
- l'examen des évaluations des lycées et l'usage de ces évaluations ;
- l'évaluation des enseignements universitaires ;
- l'évaluation des enseignants des premier et second degrés ;
- l'évaluation des pratiques éducatives ;

La sélection de ces différents sujets correspond à la volonté de mixer des thèmes «longs», dont l'approfondissement mérite plus d'une année, et des thèmes «courts» susceptibles de s'inscrire rapidement dans le débat public.

Chacun de ces sujets abordés par le Haut Conseil :

- donne lieu à un avis ¹, qui présente l'état de l'évaluation dans le domaine ;
- porte un jugement sur les travaux et les outils d'évaluation disponibles ;

(1) Cinq avis ont été rendus à ce jour :

- *l'effet de la réduction de la taille des classes sur les progrès des élèves (avis n° 1 - mars 2001) ;*
- *apprécier et certifier les acquis des élèves en fin de collège : diplôme et évaluations-bilans (avis n° 2 - juin 2001) ;*
- *les forces et les faiblesses de l'évaluation du système éducatif français (avis n° 3 - octobre 2001) ;*
- *l'évaluation des lycées (avis n° 4 - janvier 2002) ;*
- *l'évaluation des enseignements à l'université (avis n° 5 - mars 2002).*

- propose, le cas échéant, la réalisation de travaux d'études ou d'outils qui feraient défaut et fait toute recommandation propre à faciliter le développement des évaluations et de leur usage dans le domaine.

3.2 Méthode de travail

Très vite, le Haut Conseil, sous l'impulsion de son président, a adopté une méthode de travail qui s'appuie sur :

- *le recours à des experts extérieurs* chargés de rédiger un rapport permettant d'approfondir des questions spécifiques, de procéder au travail de recension, d'élaborer des propositions. Ces experts sont le plus souvent désignés parmi des personnalités qui n'ont pas – ou plus – de responsabilités décisionnelles au sein du système éducatif : universitaires, responsables du système éducatif en retraite et consultants extérieurs. Les rapports que présentent ceux-ci n'engagent pas le Haut Conseil mais sont des points d'appui de ses discussions ;
- *l'expertise contradictoire des membres du Haut Conseil* : sur chacune des questions traitées, un groupe de travail a été constitué de membres du Haut Conseil chargés de suivre les travaux d'experts et d'en tirer les enseignements.

Les avis qui en résultent et qui engagent le Conseil sont ensuite discutés en séance plénière où ils font l'objet d'un consensus.

Le principe a été établi d'une *publicité systématique* des travaux : les avis et recommandations du Haut Conseil sont ainsi rendus publics, présentés à la presse et mis en ligne sur le site du Haut Conseil. Les rapports d'experts qui permettent d'étayer les avis du Conseil sont également publiés.

4. Quelques enseignements de l'expérience du Haut Conseil de l'évaluation de l'École

4.1 Un signe de maturité

La création du Haut Conseil de l'évaluation de l'École représente, à l'évidence, un signe de maturité dans le développement de l'évaluation. Celle-ci tente désormais de battre au même rythme que la décision publique. On retrouve

l'évolution décrite par E. Guba et Y. Lincoln dans l'ouvrage collectif de 1987, *The Politics of Program Evaluation*¹ où, en s'inspirant de l'expérience américaine, les auteurs distinguent quatre âges dans le développement de l'évaluation des années vingt à nos jours :

- la phase technicienne,
- la phase descriptive,
- la phase productrice de jugements,
- la phase négociatrice.

En posant la question de l'utilité sociale de l'évaluation, le Haut Conseil incarne d'une certaine façon l'esprit de ces «*évaluations de la quatrième génération*²». Après avoir privilégié une approche descriptive et s'être dotée d'outils méthodologiques fiables, l'évaluation aspire désormais à une plus grande proximité avec ses usagers. Le Haut Conseil cherche moins à s'imposer comme instance de régulation scientifique que comme partie prenante d'une dynamique plus large qui associe les différents partenaires et usagers de l'École. L'objectif est alors moins de poser un regard éclairé sur les évaluations existantes que d'approfondir, avec les acteurs mêmes du système éducatif, le diagnostic et les remèdes et de contribuer ainsi à la régulation interne du système éducatif. L'évaluation tente de s'imposer comme un élément indispensable au pilotage des politiques éducatives et à l'action politique.

4.2 Une expérience réussie de capitalisation

La création d'une instance spécifique chargée de synthétiser et d'expertiser le stock d'évaluations existantes pose également de façon cruciale la question de la qualité et de l'utilité des évaluations réalisées. À ce titre, le Haut Conseil constitue *une création institutionnelle originale*, relativement inédite dans le paysage français de l'évaluation où il n'existe guère d'instances spécifiquement dévolues à ce rôle de «*méta-évaluation*».

Le rôle assurément est ingrat car il n'est pas rare de constater que les recommandations issues des évaluations ne sont ni toujours appliquées ni même toujours comprises³. Le Haut Conseil se livre au constat, sans complaisance ni

(1) Dennis Palumbo (dir.), «*The Politics of Program Evaluation*», Beverly Hills, Sage Publications, 1987, 308 pages.

(2) Egon G. Guba, Yvonna S. Lincoln, «*Fourth Generation Evaluation*», Londres, Sage Publications, 1989.

(3) Cf. notamment l'avis n° 3 consacré au bilan des forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif français qui pointe en particulier cette carence.

pessimisme extrême, avec lucidité. Dans la conclusion de son premier rapport d'activité, il se montre d'ailleurs mitigé quant à l'impact de ses propres travaux et aux suites concrètes réservées à ses avis.

Même si l'on peut considérer que les échos rencontrés ne furent pas jusqu'à présent à la hauteur de l'ambition qui guida l'origine de la démarche et que le Haut Conseil ne joue pas encore la fonction escomptée de régulateur du système, il n'en demeure pas moins qu'il offre une expérience intéressante de capitalisation des évaluations.

L'initiative devrait guider le travail des évaluateurs et pourrait, au-delà du cas spécifique de l'Éducation nationale, inspirer le développement d'autres expériences.

• ***Trois enseignements suggérés par l'expérience du Haut Conseil semblent aisément transposables***

1. *Le bon usage des travaux d'évaluation dépend souvent moins de la qualité des évaluations que d'un contexte favorable à l'utilisation de ces évaluations.* L'appropriation des résultats des évaluations par les acteurs mêmes du système éducatif compte autant, sinon plus, que le raffinement, la sophistication des méthodes et des outils mis en œuvre : telle est la conviction quelque peu paradoxale qui se dégage des divers avis rendus par le Haut Conseil. Cette conclusion découle du constat plus général de l'écart entre la variété des dispositifs d'évaluation en place, la richesse de leurs résultats et la faiblesse de leurs usages¹. Il apparaît finalement que l'évaluation, faute de l'adhésion et d'une prise en compte suffisante des différentes parties prenantes, ne joue souvent qu'un rôle marginal dans l'adaptation des politiques et du système éducatif.
2. *Plusieurs facteurs sont susceptibles de contribuer à un meilleur développement de l'usage des évaluations :* diffusion élargie et meilleure communication des résultats d'évaluation, amélioration de la lisibilité des travaux d'évaluation, meilleur accès des évaluations aux acteurs de terrain, travail d'analyse collectif et critique des résultats d'évaluation, etc.

(1) Avis n° 3, paragraphe 2. Partant du constat que les outils d'évaluation sont sous-utilisés, en particulier pour la régulation et le pilotage, l'avis insiste sur le développement des usages. Il y est souligné que c'est moins la qualité des dispositifs qui est en jeu que les conditions indispensables au bon usage de ces évaluations.

- Chapitre 9 : Tirer parti des évaluations -

Le troisième avis rendu par le Haut Conseil ouvre ainsi une série de pistes très concrètes et suggère en particulier :

- d'accompagner la publication des évaluations par la mise à disposition d'informations, qui permettent aux responsables d'en débattre et de se les approprier, et par une formation qui en facilite l'usage ;
 - d'établir des synthèses de l'état des connaissances dans des termes utiles aux responsables et aux acteurs du système éducatif ;
 - d'accompagner toute politique ou mesure nouvelle prise dans le système éducatif d'un dispositif d'évaluation ;
 - d'opérer une meilleure synergie entre les acteurs responsables de l'évaluation au sein du ministère ;
 - de susciter le développement de nouveaux pôles d'évaluation, universitaires ou privés, de favoriser confrontation et capitalisation.
3. *La capitalisation des évaluations peut s'organiser autour de plusieurs fonctions distinctes, c'est ce que semble montrer l'expérience du HCEE :*
- *diffusion et communication* des travaux d'évaluation ;
 - *expertise* de la qualité et de la pertinence des travaux menés ;
 - *organisation de confrontations* et de forums de discussions au sujet des conclusions des évaluations ;
 - *recensions critiques* et *synthèses* d'évaluations réalisées dans des domaines proches ;
 - *suivi des recommandations issues de l'évaluation* : ainsi, pour mieux apprécier sur le moyen terme l'impact de ses avis et recommandations, le Haut Conseil se propose de faire un bilan, dans les deux ou trois ans qui suivront chacun de ses avis.

Tirer parti des évaluations, en promouvoir un usage plus intensif et effectif, c'est donc s'interroger à la fois sur les conditions de diffusion des travaux réalisés et sur la diversité même de ces usages. La capitalisation des évaluations est indissociable de cet effort de pédagogie et de communication.

COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION SUR LA PÉRIODE 2000-2002 ¹

Président :

Yves Cousquer, ingénieur général des Ponts et Chaussées

Personnalités qualifiées :

Pierre-Yves Geoffard, chargé de recherche au CNRS,
Delta-École normale supérieure

Catherine Grémion, directrice de recherches au CNRS,
Centre de sociologie des organisations

Jacques Caillosse, professeur à l'université de Paris-II et à l'IEP de Rennes

Bernard Perret, chargé de mission, Conseil général des Ponts et Chaussées

Claude Seibel, ancien directeur de l'animation de la recherche, des études et des
statistiques (DARES)

Membre du Conseil d'État :

Monique Liebert-Champagne, Conseiller d'État

Membre de la Cour des comptes :

Danièle Lamarque, président de la Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

(1) Décrets du 26 janvier 1999, du 30 janvier 2001 et du 8 octobre 2001.

- Composition du Conseil national de l'évaluation -

Membres du Conseil économique et social :

Jean-Paul Bailly, président du groupe La Poste

Jean-Claude Bury, secrétaire confédéral CFDT-ARES

Edouard Salustro, président d'honneur du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, vice-président de la Commission des comptes des services

Maire :

Jacques Faucheux, maire de Fougères

Conseiller général :

Philippe Leroy, président du Conseil général de la Moselle

Conseiller régional :

Gérard Longuet, président du Conseil régional de Lorraine

Rapporteur général du Conseil national de l'évaluation :

Véronique Chanut

Secrétaire du Conseil national de l'évaluation :

Stéphane Le Boulter, Commissariat général du Plan