



4

juillet 1994

L'ÉVALUATION AU NIVEAU LOCAL

Apparue aux Etats-Unis dans les années 60, l'évaluation des politiques publiques se développe résolument en France depuis quelques années, notamment à la suite de la création d'institutions spécialisées, en janvier 1990 (Conseil interministériel de l'évaluation, Conseil scientifique de l'évaluation). De plus en plus associée aux politiques publiques - l'exemple le plus récent est celui de la loi quinquennale pour l'emploi - elle est appelée à devenir une démarche administrative courante. La pratique de l'évaluation est le plus souvent liée aux fonctions de l'administration centrale, mais elle est appelée à se développer en raison de son usage par des acteurs locaux chargés de la mise en oeuvre des politiques. Elle leur ouvre ainsi un important espace d'initiative - cela apparaît d'autant plus que l'évaluation est une pratique encore peu standardisée, multiforme et en devenir, qui laisse une large place à l'innovation. En ce sens, par-delà son utilisation à des fins de "management", l'évaluation peut aussi, pour peu que les acteurs locaux se l'approprient, être un levier de renouvellement des pratiques et des cultures administratives.

LE NIVEAU LOCAL, ÉLÉMENT-CLÉ DE L'ÉVALUATION ?

Dans un contexte de propagation de la culture de

l'efficacité et de l'efficience, l'évaluation est souvent d'abord perçue comme une simple technique de *management* destinée à améliorer les performances du service public. Logiquement, elle est alors conçue dans un esprit plutôt

normatif, comme un système de mesure/contrôle, destiné à informer l'administration centrale à l'aide d'indicateurs (souvent principalement quantitatifs). Certes, cette dimension "*managériale*" (instrumentale) n'est qu'une

1420.
R461

facette de l'évaluation, mais elle ne doit pas pour autant être sous-estimée ou unilatéralement opposée à sa dimension politique : elle a en effet partie liée avec l'efficacité des politiques, au plan local comme au niveau national.

Le recours à une démarche évaluative qui va du central au local, bien que nécessaire, peut s'avérer mal adapté à la complexité des situations réelles du terrain. Le dispositif conçu pour l'évaluation administrative des contrats emploi solidarité (CES) en fournit un assez bon exemple : construit selon une logique de suivi, il a été focalisé sur des indicateurs purement quantitatifs (en l'occurrence, nombre de dossiers traités, temps de traitement, etc.). Une telle approche laisse de côté, par exemple, les expériences d'intégration des CES à des stratégies territoriales d'insertion menées par certaines communes. En sorte qu'elle ne donne pas accès à des informations extrêmement utiles dans une perspective ultérieure d'adaptation du dispositif¹, au niveau central comme à celui des *acteurs locaux*².

L'investigation locale fine apporte des connaissances sur l'impact et la mise en œuvre des politiques. Cela ne veut pourtant pas dire que ces connaissances sont toujours indispensables à la prise de décision du niveau central. Il ne faudrait pas en effet croire qu'une connaissance exacte "conduirait à elle seule et à coup sûr à une meilleure intelligence collective"³. Sans verser dans cette illusion positiviste, l'on sait cependant combien l'action des agents chargés d'appliquer *sur le terrain* les politiques publiques, loin d'être mécanique, fait

fréquemment appel à des stratégies et interactions complexes. Une même mesure peut produire des résultats différents selon le lieu, le moment, la manière dont elle est appliquée⁴. Ce constat pousse à intégrer la dimension "locale" dans les évaluations. D'autre part, l'angle local est parfois utile pour mieux apprécier des effets propres à un dispositif par rapport à ceux de telle ou telle autre mesure. Bref, l'appréciation *compréhensive* d'une politique ou d'une action est indissociable de l'étude des conditions de sa mise en œuvre (et de son efficacité). Celles-ci sont inévitablement *locales* et ne sont pas résumables dans les quelques indicateurs simples qui demeurent indispensables à l'échelon central.

L'évaluation a donc tout à gagner à se rapprocher de l'objet auquel elle s'applique. Ceci confère, *potentiellement*, aux acteurs locaux une importance stratégique. Parce qu'ils connaissent l'environnement et voient des faits indiscernables depuis le niveau central, ils peuvent faire remonter jusqu'à celui-ci une information plus fine. Mais cela suppose que cette information soit recherchée, donc que l'objet de l'évaluation soit construit en prenant en compte le point de vue des acteurs locaux. En effet, pour eux, l'objet n'a pas nécessairement les mêmes contours que pour l'autorité centrale : un programme local d'aide individualisée aux chômeurs de longue durée, par exemple, ne peut être jugé uniquement dans les termes des résultats statistiques globaux, il doit faire appel localement à des critères d'évaluation plus qualitatifs (mise en place de coordinations et de plans

locaux, partenariats, innovations, etc.). D'un autre côté, ces critères ne seront pas aisément agrégés à l'échelon central.



Une évaluation qui intègre le souci prioritaire de coordination entre plusieurs niveaux, du local au national, doit s'efforcer de rendre mutuellement intelligibles les attentes et les possibilités de chacun, ce qui rend délicate la conception des dispositifs. Une récente étude (voir encadré) permet d'identifier plusieurs formules possibles de coordination :

- *La prédominance du local.* Il s'agit là d'une évaluation de projets qui, compte-tenu de leur extrême diversité, ne peuvent être appréciés qu'au coup par coup et d'abord du point de vue des acteurs locaux. Cette formule a l'avantage d'être très concrète et d'offrir à l'initiative locale un vaste champ. Mais ce qui est une qualité peut aussi être un défaut, en ce sens que les acteurs locaux risquent d'être handicapés par le manque d'expérience et de références évaluatives. D'autre part, faire la synthèse de telles évaluations au niveau national est chose ardue.

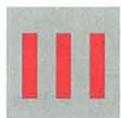
- *Un cadre commun, plusieurs niveaux.* Dans cette configuration, chaque niveau (local, intermédiaire, central) réalise sa propre évaluation à l'intérieur d'un cadre d'ensemble, où s'échangent informations et résultats. C'est une formule qu'utilise souvent pour ses évaluations l'Union

européenne ; elle permet une bonne coopération entre les différents niveaux, tout en assurant à chacun un large espace d'autonomie. Mais elle se heurte elle aussi à la pénurie de capacités d'évaluation à l'échelon local.

- *Définition centrale, mise en oeuvre locale* (voir encadré FRILE). Cette formule permet d'établir des rapports de concertation entre l'administration centrale et les services extérieurs, mais elle a néanmoins pour inconvénient de laisser l'administration en tête-à-tête avec elle-même et de ne l'ouvrir que faiblement au dialogue avec ses partenaires extérieurs.

Aucune de ces solutions n'a valeur universelle. C'est la nature de l'évaluation, son objet et les objectifs visés qui décideront du choix par les acteurs.

A côté de ces configurations, on trouve bien sûr de nombreux cas où chaque niveau reste autonome et maître de mener ou non des évaluations.



CONSTRUIRE LES OBJECTIFS ET LES MÉTHODES

Les *objectifs d'une évaluation* ne sont jamais donnés d'emblée ; ils se distinguent des *objectifs des politiques ou programmes* à évaluer. Ces derniers s'énoncent souvent en termes vagues, sujets à interprétations diverses - s'agit-il d'une politique de l'emploi ou d'une politique de développement ? d'une politique d'insertion ou de formation ? etc. L'un des

L'évaluation du FRILE

Le **Fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi** (FRILE) a donné lieu à une procédure d'évaluation fondée sur une étroite collaboration de l'administration centrale et des administrations régionales volontaires. Les objectifs ont été définis centralement, mais avec le souci de rester proches des préoccupations des services extérieurs. Les représentants de ceux-ci ont en outre été associés à la rédaction du cahier des charges et au pilotage des opérations. Les préfetures ont été chargées de faire les appels d'offres, de choisir les évaluateurs et d'apporter le financement. Elles ont bénéficié de l'assistance méthodologique offerte par les experts du groupe national. La première phase de l'évaluation visait à analyser la mise en

oeuvre du dispositif et son effet sur le développement local. A partir de là, dans une seconde phase, elle devait, tout en maintenant plusieurs groupes régionaux de suivi, se recentrer au niveau national et réfléchir à la politique d'aide au développement local dans son ensemble.

Globalement, la procédure de coordination adoptée s'est révélée appropriée aux objectifs de l'évaluation et a donné satisfaction à ses commanditaires, en dépit de certaines faiblesses méthodologiques, dues au manque d'expérience. L'impulsion donnée par l'administration centrale a suscité une réelle appropriation de l'évaluation au niveau régional, qui a abouti à d'importantes modifications dans les pratiques de gestion du FRILE. (B. Simonin, rapport CEE, n°93/3).

rôles de l'évaluation est de construire, *ex-post*, des objectifs souvent implicites au départ, afin de pouvoir les confronter aux moyens mis en oeuvre et à des résultats. Au plan local, les questions demanderont à être modulées en fonction du contexte. Un programme de mesures contre le chômage, par exemple, a aussi pour objectif le maintien de la cohésion sociale dans les tissus locaux. Son effet ne peut donc se mesurer uniquement en taux de retour à l'emploi.

Quant aux objectifs de l'évaluation, ils ne peuvent être toujours les mêmes pour tous les acteurs : cela peut être la mise en place d'un mécanisme rationnel d'apprentissage pour les uns, d'un instrument de changement de politique pour d'autres, l'importance attachée au rôle symbolique de l'évaluation pour appeler

l'attention ou légitimer l'action pour d'autres encore. Toute évaluation demande donc à être construite : il convient que les partenaires s'accordent pour préciser de la manière la plus claire possible quelles questions ils veulent poser, quels résultats ils entendent obtenir (par exemple évaluation des résultats ou des processus ?). Et aussi quelles sont les limites que l'on se fixe, car l'évaluation ne peut assumer l'ambition d'une étude scientifique embrassant l'ensemble de la situation. Pratique visant à fonder des décisions, elle se situe précisément au croisement de la *connaissance scientifique* et de l'*action publique*.

Les partenaires de l'évaluation devront définir une méthodologie appropriée aux objectifs et aux objets ainsi définis et la traduire en termes

de cahier des charges à l'intention de ceux qui auront à réaliser l'évaluation (les opérateurs).

En d'autres termes, dans sa phase de construction même, l'évaluation ouvre un espace d'innovation. Il convient en effet de garder à l'esprit qu'en France l'évaluation est encore une pratique débutante. Il n'en existe pas de modèle canonique, applicable à toutes les situations, pour une pratique qui reste modulable au gré des circonstances. Logiquement et analytiquement, bien sûr, les dimensions *contrôle-audit* (vérification de conformité, management), *établissement de la connaissance scientifique* (dimension cognitive) et *articulation objectifs/résultats* (mesure de l'efficacité) sont parfaitement séparables ; dans la pratique, elles ont plutôt tendance à se chevaucher. C'est pourquoi la professionnalité des évaluateurs est si importante (eux-mêmes sont d'ailleurs acteurs de la

définition de l'objet de l'évaluation).

VERS UNE NOUVELLE CULTURE ADMINISTRATIVE ?

Ces perspectives ouvrent donc un champ à l'imagination et à l'expérimentation. Il appartient à chacun de construire ses propres objets d'évaluation, en fonction de ce qu'il souhaite savoir pour mener son action. L'évaluation se révèle, alors, étrangère à une pratique classique du modèle bureaucratique centralisé. Dans la mesure où elle invite à une relative autonomie des acteurs locaux, quels qu'ils soient (services extérieurs de l'emploi, collectivités locales, associations, voire bénéficiaires des politiques), l'évaluation incite aussi à construire des relations de coopération et de concertation entre

l'administration centrale et les services extérieurs d'une part, entre l'Etat et ses interlocuteurs des collectivités territoriales et de la société civile de l'autre. Elle va donc dans le sens de la transformation des réflexes administratifs traditionnels et contribue à l'émergence d'une nouvelle culture administrative, plus ouverte au partenariat, au dialogue, à la transparence. A ce titre elle excède largement la dimension managériale évoquée plus haut. C'est en cela qu'il est permis de penser qu'une conception ambitieuse de l'évaluation a partie liée avec l'intervention active des acteurs locaux. A eux de s'approprier ce nouvel espace d'initiative, qui leur offre la possibilité de conquérir à la fois davantage d'autonomie et davantage d'efficacité dans leur action.

J.-C. Barbier (avec le concours de **P. Clermont**)

RÉFÉRENCES

Bernard Simonin : *Les méthodologies d'évaluation des programmes d'aide aux initiatives locales pour l'emploi*, rapport CEE 93/3, mars 1993.

Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, rapports annuels sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, La documentation française, 1992 et 1993.

"L'évaluation en question", *Revue française d'administration publique (RFAP)*, N° 66, avril-juin 1993.

Un bilan de l'évaluation des TUC, Bernard Simonin, Bernard Gomel, Nicolas Schmidt, Dossier de recherche CEE, n° 49, mai 1993.

NOTES

1. Valérie Defauquet, Bernard Gomel, Bernard Simonin, *CES, modes d'emploi*, rapport CEE 93/7, juillet 1993.

2. Les acteurs locaux sont les personnes et les institutions, (notamment publiques), qui mettent en oeuvre les politiques centralement conçues et utilisent les dispositifs ainsi créés (entreprises, associations, etc.).

3. Article de Jean Leca, "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation", *RFAP*, n°66, loc. cit.

4. Voir à ce propos la *Lettre du CEE*, n° 33, Bessy C., Gomel B.,

Eymard Duvernay F. et Simonin B, "Les agents du service public de l'emploi dans leurs relations avec les entreprises".

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-Le-Grand cedex
Tél. 45-92-68-97
Télécopie 49-31-02-44

Directeur de publication : A. Fouquet
Secrétaire général : M. Estève
Responsable de la rédaction : J.-C. Barbier
Maquette : AGORA SOPHA, M. Ferré
Imprimerie : LOUIS-JEAN, 05003 Gap
N° de commission paritaire en cours
Dépôt légal : 573 - Juillet 1994