

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

FEVRIER 2005

Spécialité Administration Générale

REDACTION D'UNE NOTE AYANT POUR OBJET DE VERIFIER L'APTITUDE DES
CANDIDATS A L'ANALYSE D'UN DOSSIER SOULEVANT UN PROBLEME
D'ORGANISATION OU DE GESTION RENCONTRE
PAR UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE

Durée : 3 heures
Coefficient : 3

EPREUVE N° 14

SUJET :

L'évaluation devient une préoccupation forte pour les collectivités territoriales. En votre qualité d'Attaché(e) territorial(e) récemment recruté(e), le Directeur général des services de la collectivité de Rosée-en-Vallons souhaite bénéficier d'un « regard neuf » sur cette question. Il vous demande de lui adresser une note, à l'aide des seuls éléments du dossier ci-joint, présentant les différentes dimensions de l'évaluation des politiques publiques décentralisées.

DOCUMENTS JOINTS :

- DOCUMENT N° 1 :** "Evaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence", extrait,
Henri Isaia,
Revue Française de finances publiques, mars 2003. **Page 3**
- DOCUMENT N°2 :** "Décentralisation, expérimentation et évaluation"
Pierre Mehaignerie,
Pouvoirs locaux, II, 2003. **Page 10**

- DOCUMENT N°3 :** "La régionalisation a besoin de l'évaluation"
Alain ROUSSET,
Pouvoirs locaux, II, 2003. **Page 14**
- DOCUMENT N°4 :** "Ne pas oublier les élus locaux !"
Daniel RIGAUD,
Pouvoirs locaux, II, 2003. **Page 17**
- DOCUMENT N°5 :** "Territoires et nouvelles compétences. Les interventions économiques des collectivités locales"
Christophe DEMAZIERE,
Cahiers Français, Janvier-Février 2004. **Page 19**
- DOCUMENT N°6 :** "L'évaluation des politiques publiques locales par les chambres régionales des comptes : jusqu'où ?"
Danièle LAMARQUE,
Revue française des finances publiques, février 2004. **Page 24**
- DOCUMENT N°7 :** "Le contrôle de gestion des collectivités locales par les chambres régionales des comptes", extraits,
La Gazette des Communes, 8 mars 2004, (cahier détaché n°2). **Page 28**
- DOCUMENT N°8 :** "Nous voulons faire participer les usagers à l'évaluation de l'action publique", propos de Henri CARRE recueillis par Dominique Lallemand,
Directions, Juin 2004. **Page 32**

NOTA :

- 2 points seront retirés de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire - celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet - peuvent être portés sur la copie.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.
- Si des valeurs monétaires sont exprimées dans les copies elles doivent l'être en euros.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.

Évaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence

Henri ISAIA*

L'examen, au cours de l'année 2002, du projet de « Guide pour l'évaluation des politiques publiques » de la Région des Pays de la Loire nous a amené à réfléchir sur un problème parfois abordé à l'occasion des travaux d'évaluation auxquels nous avons participé en tant que « personnalité qualifiée » dans la « commission scientifique » *ad hoc* mise en place en 1993 par l'État et la région, puis, à partir de l'année 2000, comme « expert » dans la « section spécialisée de l'évaluation » de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) (1).

Il s'agit de savoir si l'appréciation de la pertinence des politiques publiques entre ou pas dans le champ d'application de l'évaluation, lorsque celle-ci a officiellement reçu pour mission d'apporter une aide à la gestion de ces politiques, soit de façon relativement indépendante, soit à la demande et aux conditions des responsables politiques. Une situation qui inclut, en réalité, la quasi-totalité des travaux d'évaluation réalisés en France.

Cette question est un aspect d'une problématique plus large concernant le rôle respectif des élus et des experts dans le fonctionnement d'une société démocratique. Elle conduit à s'interroger sur la place qu'occupent les scientifiques dans les processus décisionnels de la sphère politique, notamment par le biais de la démarche évaluative. Elle intéresse également les relations entre les responsables politiques et les agents administratifs et relève à ce titre du management public.

* Président Assesseur à la Cour administrative d'appel de Nantes.

(1) Cette « conférence régionale » est l'une des institutions prévues par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».

I. - LES POLITIQUES PUBLIQUES...

Une politique publique peut se définir comme un ensemble combiné d'actions ou encore de « programmes » conçus et mis en œuvre par une ou plusieurs autorités publiques et visant à apporter une réponse à une situation environnante jugée problématique, c'est-à-dire soulevant des questions à résoudre.

Il en existe plusieurs variétés. Elles peuvent être locales, nationales ou communautaires. Certaines sont dites « longitudinales » (elles portent sur un secteur bien précis : l'éducation, la santé, les transports routiers...), d'autres « transversales » (elles recouvrent alors des domaines plus larges : la protection de l'environnement, le développement économique global d'un territoire ou l'aménagement de son espace). Il est possible aussi de distinguer les politiques assises sur la production de biens et de services de celles reposant sur des interventions financières ou réglementaires. Enfin, depuis une vingtaine d'années de nombreuses politiques publiques sont « contractualisées », principalement au travers des contrats de plan.

peuvent faire l'objet d'une évaluation...

Au nombre des orientations proposées par la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public figurait : « un devoir d'évaluation des politiques publiques ».

Ce type de démarche s'est développé en France au milieu des années 1980, après l'abandon de la rationalisation des choix budgétaires (« RCB ») inspirée du système américain du « Planning Programming Budgeting System » (PPBS) que l'administration des finances avait voulu acclimater en France dans les années 1970 (2).

La définition du champ et du contenu de l'évaluation soulève de nombreuses difficultés. En allant au plus simple, nous dirons que l'évaluation des politiques publiques a pour objet d'en mesurer l'efficacité et l'efficience en comparant les résultats avec, respectivement, les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre. Elle s'attache à dégager le sens des politiques sur lesquelles elle porte (leur direction, leur raison d'être, leurs intentions et leur signification) et étudie également leur effectivité (la politique décidée a-t-elle été mise en œuvre ?), leur cohérence et leurs effets (3).

(2) Cette expérience a échoué en partie à cause de l'absence de réforme majeure de la procédure budgétaire et parce que l'approche strictement économique retenue ne permettait pas d'avoir une vision globale de l'impact des politiques concernées.

(3) Pour plus de précisions voir : E. MONNIER, « Évaluation de l'action des pouvoirs publics », CPE-Economica, 1992 ; « L'évaluation : une nécessité stratégique pour un État moderne », Rapport du groupe de travail au commissaire au plan, 1995 ; S. TROSA, « Moderniser l'admini-

L'objet de l'évaluation, ce n'est pas la réalité sociale et les changements qui l'affectent, mais la volonté qui s'exprime à travers les politiques publiques de la façonner d'une certaine manière et de la transformer.

L'appréhension des intentions d'une politique publique par la mise en relation des enjeux, des orientations stratégiques et des objectifs qui en sont la traduction conduit à évaluer à la fois la politique elle-même et le comportement de ceux qui en sont les acteurs, à mesurer quantitativement les résultats atteints mais aussi à analyser qualitativement les transformations qui en résultent.

Le processus à suivre comprend théoriquement plusieurs phases : tout d'abord, une étude prospective de la faisabilité et de l'impact de la politique envisagée (évaluation *ex-ante*) ; ensuite, une évaluation « chemin faisant » pour être en mesure, le cas échéant, de procéder à des infléchissements ; enfin, une appréciation des résultats et des effets (évaluation *ex-post*). Si toutes les phases sont appliquées à une même politique publique, l'évaluation est dite « en continu » (*in itinere*).

Il s'en dégage des prestations intellectuelles très souvent réalisées à la demande de responsables politiques qui cherchent à rationaliser la conception des actions nouvelles et à mieux connaître les résultats de celles qui sont en cours d'exécution. Le commanditaire est donc à la fois sujet et objet de l'évaluation et c'est ce qui impose la mise en place d'instances d'évaluation. En effet, leur présence opère une médiation entre les deux situations et, ce faisant, garantit en principe l'indépendance et la légitimité de la démarche.

En France, l'évaluation a été conçue comme un examen *a posteriori* des politiques publiques, sans doute pour lui donner un caractère plus opérationnel que les études *a priori*, qui ne débouchent pas nécessairement sur des décisions, et aussi en réaction avec la RCB, qui avait plutôt mis l'accent sur les phases amont, d'étude et de prospection, de l'action publique. Ainsi, la quasi-totalité des travaux d'évaluation réalisés jusqu'à présent dans notre pays ont ce caractère et c'est essentiellement par rapport à ce type d'évaluation que l'appréciation de la pertinence des politiques publiques pose problème.

Aujourd'hui, l'évaluation est largement présente dans le paysage institutionnel, mais pratiquement inconnue du grand public. Bien qu'elle ait

miration : comment font les autres ? », Les Éditions d'Organisation, 1995 ; « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques », La Documentation française, 1996 ; « L'évaluation en développement 1996 », Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, La Documentation française, 1997 ; X. GREFFÉ, « L'évaluation des projets publics », *Economica*, 1997 ; M.-C. KESSLER, P. LASCOURÈS, M. SERON, J.-C. THOENIG, « Évaluation des politiques publiques », L'Harmattan, 1998 ; J. DUPUIS, J.-C. GAPPIN-FRÉHEL, J.-B. DUBOSCO, J.-B. LECOLE, « L'évaluation des politiques publiques locales », La lettre du cadre territorial, Dossiers d'expert, 1998 ; H. ISAÏA, « L'évaluation des nouveaux contrats de plan Fiat-Région », LGDJ, 1999.

vocation à favoriser le dialogue entre toutes les personnes qui y participent et à promouvoir un débat public (4), elle n'est pas une négociation (elle ne cherche pas un compromis entre les différents intérêts en présence) ni, pour le moment, une forme de participation des citoyens aux affaires de la cité (ils n'y sont pas encore réellement associés). Elle est, par nature, un **jugement de valeur** et se distingue en cela du contrôle ou de l'inspection, centrés sur la régularité des procédures et le respect de normes administratives ou techniques.

dans laquelle interviennent des experts...

Prenant appui sur de nombreuses disciplines comme l'économie, le droit, les finances publiques, la sociologie, la psychologie, la statistique, l'évaluation des politiques publiques constitue, du point de vue de son statut, une **méthode scientifique**. À ce titre et parce qu'elle met en jeu une capacité de jugement, elle doit être entourée d'un maximum de garanties tenant à l'indépendance et à la compétence des évaluateurs, à la transparence des méthodes utilisées et au pluralisme des instances d'évaluation.

Les experts y interviennent pour fournir des compétences et non la décision elle-même. Mais dès lors qu'ils s'intègrent au processus d'élaboration de celle-ci, ils sont tenus d'apporter dans tous les cas des éléments de réponse à ceux qui les ont mandatés. Cette obligation : « *a pour conséquence que l'expertise scientifique transgresse alors inéluctablement les limites du savoir scientifique sur lequel elle se fonde* » (5). À la différence de la recherche universitaire, qui est une accumulation progressive du savoir jalonnée d'incessantes remises en cause, la méthode évaluative opère dans le court terme, sur la base d'informations rapidement disponibles et de connaissances généralement conformes à l'orthodoxie des disciplines utilisées. Comme il faut obligatoirement fournir des réponses, les incertitudes et les controverses qui s'attachent aux travaux scientifiques les plus avancés ne peuvent pas être d'une grande utilité.

La participation des experts aux travaux d'évaluation a une fonction de légitimation scientifique des décisions publiques qui doit se combiner avec la légitimité politique sur laquelle elles sont fondées, c'est-à-dire l'élection. Cette relation peut être faussée par le comportement des acteurs.

Selon Jean Leca, les experts balancent entre une « compétence neutre » et une « compétence engagée ». Il entend par compétence neutre : « *le fait de mettre son savoir et sa technicité au service de politiques publiques sur lesquelles nous n'avons pas d'opinion. À celle-ci s'ajoute une*

« compétence engagée » qui suppose une certaine adhésion aux valeurs gouvernant la politique ou les actions publiques qui sont proposées (valeurs d'égalité, de compétitivité, de protection des citoyens...)... Lorsqu'on va trop loin dans la compétence neutre, l'exécutant ne prend pas d'initiative et, par conséquent, il n'est pas un bon exécutant. De la même façon, si l'on va trop loin dans la compétence engagée, la personne peut confondre action dans les politiques publiques avec clientélisme politique » (6). Par ailleurs, alors que les experts sont appelés à produire, même si ce n'est qu'indirectement, une critique des savoirs, des pouvoirs et des devoirs des personnes qui participent aux politiques publiques, ils évitent souvent de se livrer au même exercice en ce qui concerne leurs propres compétences, évacuant ainsi la question de leur légitimité. Enfin, à la différence des « intellectuels » qui sont, comme le philosophe d'Auguste Comte, des « spécialistes du général », les experts sont des savants du particulier (et les progrès rapides de la science accentuent encore cette caractéristique). Or, les politiques publiques sectorielles qu'ils sont chargés d'évaluer s'inscrivent généralement dans des orientations plus globales définies par les élus, dont ils ne seront peut-être pas capables d'apprécier la cohérence d'ensemble alors que de celle-ci peut ressortir la justification des choix à évaluer.

S'agissant des élus, ils ont souvent tendance à se méfier de l'évaluation. Celle-ci a pourtant pour mission de les aider à apprécier eux-mêmes leur action. Toutefois, cet objectif n'est pas toujours bien compris. En effet, il apparaît dangereux, pour les responsables politiques, de se voir ainsi observés tant la contrainte de réflexion est présente dans leurs plans de carrières. Pour échapper à ce risque certains d'entre eux tentent d'obtenir des évaluations plus ou moins « manipulées » dont les résultats ne feront que confirmer la pertinence de leurs choix, facilitant ainsi leur réélection. Lorsqu'elle se produit, cette collusion entre évaluateurs et évalués pose un vrai problème déontologique et remet en cause la validité scientifique des travaux effectués.

C'est dire que, dans toute évaluation, il est important de clarifier les rapports entre les « commanditaires » (les assemblées élues ou leurs organes exécutifs) et les « chargés d'évaluation » (les instances d'évaluation et les experts qui y sont directement associés ou auxquels elles font appel). D'où l'attention particulière qu'il convient de porter à l'objectivité des procédures de désignation des évaluateurs et au contenu du « cahier des charges » par

(4) L'évaluation doit apporter « une contribution essentielle au débat et à la concertation » (Communication du ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la Décentralisation au Conseil des Ministres du 5 novembre 1997).

(5) Philippe ROQUEPLO, « Entre savoir et décision : l'expertise scientifique », INRA Éditions, 1997, p. 20.

(6) Jean LECA, « Les enjeux de l'évaluation en termes de gouvernance publique », dans « L'évaluation des politiques publiques en France et en Europe : acquis et défis de la prochaine décennie », Société française d'évaluation, Actes du colloque inaugural de Marseille, 4-5 juin 1999, p. 54.

lequel le maître d'ouvrage définit les objectifs et les limites de la commande qu'il passe au chargé d'évaluation.

Le meilleur moyen d'éviter les dangers que nous venons de signaler réside dans le pluralisme des organismes d'évaluation et, surtout, dans l'existence d'un pôle d'évaluation véritablement indépendant du pouvoir politique. En France, si la première de ces conditions paraît remplie, il n'en va pas de même de la seconde, compte tenu de l'hégémonie du pouvoir exécutif en cette matière.

et réalisée par différents organismes, qui dans la plupart des cas ont officiellement pour mission d'apporter une aide à la gestion de ces politiques...

Si l'on se réfère au droit constitutionnel, il est possible d'affirmer que les institutions chargées d'évaluer les politiques publiques trouvent leur raison d'être dans l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789, qui dispose que tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et notamment d'en « suivre l'emploi ».

Organiser la démarche évaluative consiste donc à se donner les moyens de savoir comment l'argent public est utilisé.

Les instances d'évaluation des politiques publiques sont nombreuses et variées, ce qui est souvent une spécialité très française en matière d'organisations.

Certaines, composées uniquement d'élus, émanent directement du Parlement. C'est le cas de plusieurs institutions créées conjointement ou distinctement par l'Assemblée nationale et le Sénat : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (1984), l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (1996) ou encore, à la suite de la « mise en sommeil » de ce dernier (7), la Mission d'évaluation et de contrôle créée par l'Assemblée nationale en 1999 et le Comité d'évaluation des politiques publiques institué par le Sénat l'année suivante. Ces organismes, qui visent à renforcer le contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif, n'assurent pas eux-mêmes les travaux d'évaluation, qu'ils réalisent ponctuellement, mais en confient l'exécution à des experts extérieurs (personnes physiques ou institutions publiques ou privées) sur la base d'une lettre de mission qui en fixe les objectifs et les limites. Ils n'ont pas encore trouvé véritablement leur

légitimité et, à cet égard, ils ne sont pas comparables au très puissant General Accounting Office (GAO) (8) rattaché au Congrès des États-Unis.

D'autres instances d'évaluation tout en étant extérieures au pouvoir politique (les assemblées élues et leurs organes exécutifs) sont liées de lui notamment à raison de leur mission officielle qui est de contribuer à l'amélioration de ses décisions. Entrent dans cette catégorie les organismes d'évaluation au service du Gouvernement (placés soit auprès du Premier Ministre, soit auprès des ministres) qui occupent en France une position largement dominante. On citera, au niveau interministériel, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1946), le Conseil national de l'évaluation (1998), qui a été substitué au Conseil scientifique de l'évaluation, au Comité interministériel de l'évaluation et au Fonds national de développement de l'évaluation créés en 1990, ou encore le Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État du Commissariat général du Plan. Divers organismes ont des compétences plus spécifiques. C'est le cas du Conseil des impôts (1971) chargé d'évaluer la législation fiscale, du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel (1985), du Comité national d'évaluation de la recherche, de la Commission d'évaluation du RMI, du Comité d'évaluation des qualifications (tous trois créés en 1989), du Comité d'évaluation de la politique de la ville et de l'Agence nationale d'évaluation des pratiques médicales (1990). L'INSEE et la Direction de la prévision du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sont également capables de procéder en interne à des études d'évaluation. Des services d'évaluation plus ou moins étoffés sont présents dans les différents ministères.

On ajoutera à cette liste les dispositifs d'évaluation des contrats de plan et des fonds structurels européens, placés auprès du Président du Conseil régional et du Préfet de région et organisés généralement autour d'un comité de pilotage (assuré en principe par une section spécialisée de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire) et d'instances techniques composées principalement d'agents de l'administration et de personnalités qualifiées. Au plan national, le Commissaire au Plan préside l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan.

Localement, la plupart des administrations déconcentrées de l'État ont mis en place des systèmes d'évaluation plus ou moins élaborés (c'est le cas des Directions régionales de l'Équipement, des Directions régionales pour

(8) Cet organisme spécialisé dans l'évaluation des politiques publiques et qui emploie plus de 5 000 personnes tire son autorité de l'indépendance que confère la nomination de son directeur, le Contrôleur Général des États-Unis, pour un mandat de quinze ans. Chacun des travaux d'évaluation qu'il réalise s'accompagne d'un rapport aux conclusions duquel les administrations sont tenues de répondre. Près des trois quarts des recommandations émises par le GAO sont mises en œuvre par les administrations concernées dans un délai de quatre ans.

(7) Cf. rapport en date du 27 janvier 1999 du groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique, Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 3/99, tome I, pp. 117 et s.

l'environnement et la nature, des Secrétariats généraux des affaires régionales, etc.) afin de rendre leur action plus efficace.

Il existe également des institutions chargées de contribuer à l'amélioration des décisions publiques dont les compétences en matière d'évaluation ont été strictement définies mais qui en raison de leur ancienneté et/ou du statut de leur personnel, composé de magistrats, ont acquis une relative indépendance par rapport au pouvoir politique. Il s'agit de la Cour des comptes (9), qui « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » (article 47, alinéa 6 de la Constitution) et, plus récemment, des chambres régionales des comptes.

Des organismes purement privés (des cabinets de conseil) et des institutions de recherche (Laboratoires universitaires, CNRS) peuvent effectuer, soit à la demande des pouvoirs publics, soit à leur propre initiative et dans ce cas en toute indépendance, des travaux d'évaluation portant sur les politiques publiques.

Enfin, il ne faut pas oublier la création en 1999 d'une Société française de l'évaluation (il existait déjà depuis 1994 une Société européenne d'évaluation) qui a pour vocation générale de contribuer au développement de cette démarche et d'en promouvoir l'utilisation dans les organisations publiques et privées.

L'évaluation a donc ses institutions. Mais en ce qui concerne l'étendue de ses compétences, jusqu'où peut-elle aller sans remettre en cause le pouvoir des élus ?

[...]

(9) C'est au nom du principe constitutionnel d'indépendance de la juridiction administrative par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 concernant la loi organique relative aux lois de finances, a déclaré contraire à la Constitution une disposition de la loi qui faisait obligation à la Cour des comptes (qui est une juridiction administrative) de communiquer le projet de son « programme des contrôles » aux présidents et rapporteurs généraux des commissions parlementaires chargées des finances.

IV. – LES ENJEUX DE L'APPRÉCIATION DE LA PERTINENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES...

La position que nous défendons n'est pas sans incidence sur les enjeux de l'évaluation. Elle peut paraître dévalorisante pour les personnes et les instances qui participent à ce processus de réflexion puisqu'elle leur interdit l'étude d'une question particulièrement intéressante.

Les agents administratifs impliqués dans le processus d'évaluation s'y investissent souvent beaucoup. Les cabinets d'expertise en tirent bénéfice grâce aux travaux qu'ils effectuent pour le compte des collectivités locales et de l'État. Certains intervenants apportent bénévolement (30) leur concours à cette procédure parce qu'elle les intéresse au plan intellectuel et qu'ils croient en ses effets bénéfiques sur les décisions publiques. Tous ont évidemment tendance à considérer que l'évaluation devrait aller jusqu'à apprécier la pertinence des politiques publiques, y compris lorsqu'elle intervient *a posteriori*.

font apparaître les limites du caractère scientifique de la démarche évaluative...

Cela d'autant que cette appréciation est possible. Le refus de l'admettre n'est pas une question de faisabilité, mais de légitimité. Grâce aux outils méthodologiques dont elle dispose, l'évaluation est en mesure de la réaliser.

Toutefois, la validité scientifique des résultats des travaux d'évaluation reste à démontrer (31). En outre, ce mode de réflexion est largement empreint d'idéologie (32).

(30) C'est généralement le cas des « experts » ou « personnalités qualifiées », membres des instances qui à l'échelon régional ont en charge l'évaluation des contrats de plan et des fonds structurels européens.

(31) Il est notamment surprenant de constater que sur des sujets identiques (les prélèvements obligatoires) deux rapports d'experts intervenus à un an d'intervalle (le rapport « Ducamin » remis à M. Balladur en 1995 et le rapport « de la Marinière » remis à M. Juppé en 1996) ont abouti à des conclusions différentes sur des points aussi importants que le niveau des prélèvements obligatoires, les délocalisations à l'étranger de cadres suite à une pression fiscale trop élevée, l'abattement de 20 % en matière de traitements et salaires ou encore la déductibilité de la CSG.

(32) Il est clair, par exemple, que la pratique française de l'évaluation des politiques publiques, largement inspirée des méthodes américaines et de leurs paradigmes, a privilégié pour l'application des méthodes coûts-avantages, coûts-efficacité, une problématique qui, dans l'analyse de la valeur, a donné un poids excessif à l'économique au détriment du social.

Sachant qu'en France l'évaluation est généralement envisagée *ex-post*, mettre l'accent sur l'appréciation de la pertinence des politiques publiques n'est-ce pas vouloir avant tout faire des économies budgétaires dans un contexte où les besoins collectifs sont immenses et les ressources disponibles relativement rares ? Ce faisant, l'évaluation révèle sa dimension idéologique : tout en ayant recours à des méthodes scientifiques elle peut conduire, sans que ses instigateurs en soient parfaitement conscients, à privilégier une optique de gestion de la pénurie au détriment de ce qui est tout de même le plus important : la définition et l'évaluation de politiques publiques nouvelles capables de résoudre les problèmes sociaux les plus urgents.

La « neutralité » de l'évaluation n'est qu'apparente. Comme le note justement Philippe Roqueplo : « le poids des enjeux culturels, sociaux, idéologiques, politiques et économiques engagés dans les décisions agit en retour sur la construction des connaissances par les scientifiques consultés par le pouvoir politique » (33), lequel : « doit savoir que la subjectivité des experts intervient dans leurs expertises dès lors qu'il s'agit de sujets hautement complexes et d'une grande importance éthique ou socio-économique » (34). Les détenteurs du pouvoir politique : « font confiance à des scientifiques pour l'établissement des faits, non parce que ce qui leur est présenté existe en réalité, mais parce que ceux qui sont considérés comme compétents l'attestent. Il n'en reste pas moins que les experts ne sont pas toujours d'accord entre eux sur l'existence d'un problème, de ses causes, sa portée et les solutions possibles. En réalité, l'incertitude scientifique correspond à un désaccord entre experts » (35).

La détermination du « bien commun » (le socle des politiques publiques) est le fait d'individus ayant des sentiments et de l'imagination, porteurs de valeurs de référence, de présupposés idéologiques, de projets d'avenir et sensibles à des intérêts particuliers auxquels il leur est difficile de renoncer. Par conséquent, l'intérêt général n'existe pas en lui-même, objectivement ; ce n'est pas un trésor enfoui au plus profond de la société que l'on pourrait découvrir par le miracle de la politique ou de la science. Il est, au contraire, une invention sociale en perpétuel renouvellement, un choix de société favorable aux forces dominantes à l'intérieur de celle-ci. La solution optimale est un mythe, comme d'ailleurs la satisfaction de la totalité les besoins et aspirations des citoyens. Dans ces conditions, toute remise en

(33) Philippe ROQUEPLO, « Entre savoir et décision, l'expertise scientifique », INRA Éditions, 1997, p. 46.

(34) *Idem*, p. 47.

(35) Dinah SHELTON, « Certitude et incertitudes scientifiques », *Revue juridique de l'Environnement*, numéro spécial sur « L'irréversibilité », 1998, p. 39.

cause de la pertinence des intérêts généraux engendrés par le pouvoir politique suppose un changement dans les rapports de forces et revient à proposer un autre système de valeurs, une autre conception du bien commun tout aussi relative que celle qui a fait l'objet de l'évaluation. Y compris lorsqu'elle est le résultat d'une expertise scientifique, puisque celle-ci n'est jamais totalement objective.

Quels qu'en soient les auteurs, l'appréciation de la pertinence des politiques publiques est toujours, en fin de compte, un acte politique. C'est-à-dire un parti pris sur l'administration de la cité. C'est la raison pour laquelle elle ne peut être admise lorsque l'évaluation *a posteriori* est effectuée à la demande des autorités publiques.

D'ailleurs, plus les élus sont proches de la population, plus ils ont la volonté de s'opposer à toute appréciation d'opportunité. Les responsables municipaux, en raison des relations qu'ils entretiennent quotidiennement avec leurs administrés, ont le sentiment de très bien connaître leurs problèmes et leurs aspirations. Convaincus que leurs choix politiques sont à cet égard parfaitement adéquats (« en phase » avec les besoins) ils ne sont pas disposés à les soumettre à un examen d'opportunité réalisé par des évaluateurs qui, venant de l'extérieur, ignorent généralement les caractéristiques et les particularités de leur commune.

Quant aux agents administratifs, ils sont pratiquement toujours présents dans les instances d'évaluation qui visent à l'amélioration des décisions du pouvoir politique, alors que c'est plutôt l'inverse pour les élus, surtout au niveau local. Par suite, accepter d'en faire les co-auteurs, avec les experts, d'évaluations allant jusqu'à remettre en cause la pertinence des politiques publiques renforcerait l'idée selon laquelle la crise de la démocratie représentative trouve en partie sa cause dans la confiscation, par la bureaucratie, du pouvoir des élus.

et pourraient être modifiés par la démocratisation de l'évaluation...

Dans l'avenir, une raison particulière pourrait conduire les protagonistes de l'évaluation à apprécier malgré tout la pertinence des politiques publiques. Elle tiendrait à une éventuelle démocratisation de ce mode d'expertise.

Les pouvoirs publics s'efforcent d'associer de plus en plus les administrés à l'évaluation. Dans sa réunion du 30 juin 1998 le comité interministériel de la ville a estimé que : « il importe plus que jamais que soient encouragés, au-delà de notre système de représentation et sans modèle préconçu, les démarches qui permettent d'associer les habitants au devenir de leur ville : initiatives associatives et projets éducatifs visant à entretenir le lien social, interpellation des services publics et des autorités municipales et étatiques sur les problèmes liés à l'environnement et au cadre de vie ou encore formes plus abouties d'expression et de participation comme les actions de médiation ou les comités

de quartiers » (36). Ces orientations ont été reprises par la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, qui contient un paragraphe intitulé « *La participation des habitants* » prévoyant notamment d'associer ceux-ci : « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville ». En effet, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu la création obligatoire de conseils de quartiers dans les communes de plus de 80 000 habitants (leur institution est facultative dans les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants). Ces conseils peuvent notamment être associés à la définition et à l'évaluation des actions menées au titre des politiques de la ville.

Cette attitude s'explique d'ailleurs en partie par le fait que les responsables politiques ont compris que la science, qu'ils traitaient jusque là comme un mécanisme de production de faits avérés, comportait par nature une marge d'incertitude. Ils savent désormais que, pour les problèmes complexes, notamment ceux liés à l'évolution technologique, le principe de précaution suppose l'existence d'une période d'incertitude scientifique pendant laquelle il faut néanmoins effectuer des choix. Puisque aucune décision ne s'impose de manière nécessaire et évidente, la consultation des citoyens devient alors légitime et si les choix se révèlent mauvais ils en seront co-responsables avec les élus et les experts.

Si la démocratie faisait irruption dans l'évaluation, il deviendrait difficile de lui refuser la possibilité d'apprécier la pertinence des politiques publiques. En effet, la participation effective des citoyens politiserait inévitablement sa démarche (elle ne pourrait plus se faire uniquement en termes scientifiques) et constituerait l'amorce d'un pouvoir politique concurrent de celui des élus. Certains de ceux-ci en ont d'ailleurs perçu l'enjeu. Ainsi, le sénateur Gérard Larcher a manifesté son opposition, estimant que : « une telle politique risque de bafouer les principes fondamentaux de notre démocratie représentative en instituant, à côté des représentants élus des citoyens, des instances dépourvues de toute légitimité démocratique » (37). Cependant, « la démocratie n'est pas seulement une procédure électorale et une forme de gouvernement mais aussi un mode de vie » (38). Malgré les réticences qui viennent d'être évoquées, il est probable que la démocratie participative, notamment territoriale (39), sera,

(36) Citation tirée de l'avis présenté par M. Gérard Larcher, sénateur, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 1999, Tome XXIII Ville, Sénat n° 68, p. 44.

(37) *Ibidem*, p. 45.

(38) Frédéric Mayor, directeur de l'UNESCO, cité par G. HERMET, « Culture et démocratie », UNESCO, Albin Michel, 1993, p. 27.

(39) Voir sur ce point le très intéressant ouvrage de Denis LAMARZELLE, « Stratégie et démocratie territoriales », Editions du Papyrus, 2001. Pour une expérience originale d'expression de la société civile à travers une « Conférence consultative » devenue ensuite

dans l'avenir, le passage obligé pour un renouvellement de nos institutions politiques (40).

CONCLUSION

En supposant que l'évaluation fournisse une « connaissance juste », elle ne pourra jamais remplacer les choix politiques et n'a d'ailleurs pas cette ambition. Si l'expertise scientifique a évidemment un rôle à jouer dans le processus d'élaboration des choix publics, l'adaptation de la démocratie au monde moderne nécessite surtout le passage d'un système de décision imposée à un système de décision négociée, afin de donner plus de transparence à la vie publique. Le temps des organisations fortement hiérarchisées, où la logique dominante était celle de l'obéissance absolue à la règle et aux procédures est révolu. Dorénavant : « il nous faut passer d'une culture jacobine où l'intérêt se décrète à une culture où il se construit grâce au débat collectif » (41). Dans cette perspective, l'important n'est pas d'accroître le pouvoir de l'expertise scientifique mais au contraire de le limiter. Ce « mouvement social », qui suppose un profond changement des mentalités, ne pourra être mené à bien qu'à condition de renforcer considérablement la participation du public aux décisions qui le concernent pour qu'il puisse préalablement à leur énoncé en identifier les enjeux, puis participer en toute connaissance de cause à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

À ce moment-là, le problème de l'appréciation de la pertinence des politiques publiques dans le cadre d'une évaluation rénovée se posera peut-être dans des termes inédits qui exigeront son réexamen.

« Conseil de développement » voir : « Démocratie à la Nantaise », sous la direction de Jean-Joseph RÉCENT, L'Harmattan, 2002.

(40) Le droit français a déjà beaucoup évolué en ce sens. Par exemple, en application de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « loi Bamier ») un décret du 10 mai 1996 a défini : « les conditions dans lesquelles un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte »; il a institué à cette fin une « commission nationale du débat public » chargée de conduire le débat public et des commissions particulières à chaque débat dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des schémas de services collectifs et des schémas d'aménagement du territoire. Enfin, la France est signataire, comme les autres membres de l'Union européenne, de la Convention des 23 et 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite Convention d'Aarhus du nom du lieu de son adoption au Danemark).

(41) Dominique Voynet, au colloque de France Nature Environnement, propos rapportés par Chantal CANIS dans « La concertation, moyen à privilégier pour concilier aménagement et environnement », Droit de l'environnement, avril 1998, n° 57, p. 15.

Décentralisation, expérimentation et évaluation

Militant de longue date de " l'expérimentation " — dont il fut, au milieu des années 1980, l'un des pionniers avec l'expérimentation du RMI dans son département d'Ille-et-Vilaine —, Pierre Méhaignerie fut le principal artisan de la récente prise en compte de cette « nouvelle forme de gouvernance » dans la réforme constitutionnelle, adoptée par le Congrès le 17 mars dernier. Il explicite ici les évolutions futures que devra encore connaître l'expérimentation, (notamment pour se libérer d'une certaine « conception datée » du principe d'égalité). Il analyse aussi le rôle central de l'évaluation dans la notion d'expérimentation et réfléchit aux conditions de sa mise en œuvre dans le cadre des nouvelles compétences qui vont être expérimentées sous contrôle du Parlement. Décentralisation, expérimentation, évaluation vont de pair, souligne-t-il, et contribueront à la réforme de l'Etat

La nouvelle étape de la décentralisation engagée par le gouvernement de J-P Raffarin ne pourra réussir aux yeux de l'opinion publique qu'à une double condition : elle ne doit pas entraîner une augmentation de la fiscalité locale ; elle doit simplifier la vie quotidienne des Français. L'expérimentation peut aider à parvenir à ces deux objectifs. Mais elle ne peut réussir que si elle est couplée à la notion d'évaluation.

En quoi consiste l'expérimentation ? Depuis des années, le principe d'expérimentation est un thème qui a été largement repris, tant à droite qu'à gauche. Je défends " cette nouvelle forme de gouvernance " depuis très longtemps et je suis à l'origine d'une proposition de loi tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, votée à l'Assemblée nationale par une très grande majorité des groupes politiques, le 16 janvier 2001.

L'expérimentation consiste à tester une réforme à petite échelle sur une ou plusieurs zones géographiques déterminées pendant une période donnée puis de décider, au vu des résultats concrets, soit de la généraliser

ou pas, soit de l'améliorer, soit de l'abandonner.

par
Pierre Méhaignerie,
Député d'Ille-et-Vilaine,
président de la
Commission des Finances
de l'Assemblée
nationale

Tenir compte des spécificités régionales

La révision constitutionnelle relative à la décentralisation adoptée par le Congrès le 17 mars 2003 affirme, au sein de la loi fondamentale, des principes et des droits nouveaux, dont celui de l'expérimentation. Il était nécessaire de renforcer

la sécurité juridique des expérimentations, de donner un contenu juridique précis à cette notion et de lui conférer un véritable statut afin de modifier en profondeur les modalités d'élaboration des politiques publiques. Ce texte permet aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. La loi organique définira les exigences générales que toutes les lois autorisant des expérimentations devront au cas par cas satisfaire. Chaque loi particulière devra définir la portée et la nature de l'expérimentation — et fixer la durée maximum de l'expérimentation. La loi organique arrêtera la méthode d'évaluation

par le Parlement. Elle fixera les conditions de maintien, d'abandon ou de généralisation des expérimentations.

J'aurais souhaité que la réforme aille plus loin, et qu'une expérimentation, si elle a fait ses preuves dans un territoire donné, ne soit pas obligatoirement généralisée mais puisse s'adapter à la spécificité du cadre territorial. Ce qui est bon pour la Bretagne ne l'est pas obligatoirement pour l'Alsace. La seconde étape devra permettre d'expérimenter pour diversifier. Cependant les esprits ne semblent pas encore prêts à cette "petite révolution culturelle". En effet, notre pays est marqué par des siècles de centralisation et le sacro-saint principe d'égalité est encore souvent conçu comme requérant une application uniforme de la loi. Or, cette conception datée du principe d'égalité se révèle aujourd'hui source de blocages. Nous avons encore trop tendance en France à vouloir appliquer des réponses identiques à des situations qui ne le sont pas. Égalité ne veut pas dire uniformité.

“ En permettant à l'État ou aux collectivités d'expérimenter des mesures avant de les généraliser ou de les abandonner, on éviterait les lois jetables et les règlements inflationnistes tout en garantissant aux citoyens la réversibilité et l'évaluation. ”

Certains opposants invoquent la possibilité que cette réforme introduise une "décentralisation à la carte" qui conduirait "au grand bazar". Cette argumentation ne tient pas. En effet, l'expérimentation permettra de dégager des marges de manœuvre et d'initiative en fonction des situations données. Si du fait de notre histoire, la mise en place de vingt Parlements régionaux ne semble pas envisageable, ni souhaitable, la France ne peut rester le dernier Etat hyper centralisé en Europe, ou tout vient d'en haut. L'exemple des pays européens nous enseigne que la liberté d'initiative et le fait de conférer des responsabilités aux collectivités de base engendrent de meilleurs résultats. Ainsi, si l'on compare sur ces vingt dernières années le produit intérieur brut par habitant entre la France et la plupart des pays de l'Union européenne, on constate que ce sont très souvent les pays les plus décentralisés qui ont les meilleurs taux de progression en matière de revenu et d'emploi.

La pédagogie de l'expérimentation/évaluation

En quoi l'expérimentation peut-elle constituer un progrès ?

- L'expérimentation permettra de *mieux faire la loi et de faire moins de lois*. Elle pourra atténuer l'excès des normes. Aujourd'hui, les lois sont de plus en plus nombreuses, de plus en plus longues, de plus en plus détaillées, de plus en plus complexes. Elles ne s'adaptent pas à la réalité ni à la diversité des situations car elles définissent un cadre rigide, uniforme et éloigné du terrain. Ainsi en est-il de la loi sur l'exclusion votée sous le gouvernement Jospin. La philosophie de cette loi a été complètement dévoyée par la multiplication des décrets d'application, des commissions, des circulaires, qui ont accompagné sa mise en application. C'est une loi imposée d'en haut et qui a plus été un élément de sclérose qu'un moteur d'action pour tous ceux qui travaillent sur le terrain.

Si on avait expérimenté puis évalué les conséquences de cette loi, on n'aurait pas commis les mêmes erreurs. Ainsi, en permettant à l'État ou aux collectivités d'expérimenter des mesures avant de les généraliser ou de les abandonner, on éviterait les lois jetables et les règlements inflationnistes tout en garantissant aux citoyens la réversibilité et l'évaluation.

- *L'expérimentation permettra de faciliter l'adoption de réformes difficiles*. L'idée d'un droit à l'expérimentation est excellente dans notre société trop souvent bloquée. Elle est le seul moyen d'engager des évolutions, à partir d'expériences concrètes réussies, et non d'imposer d'en haut des solutions toutes faites. L'expérimentation permettra de mettre en œuvre les difficiles réformes dont ce pays a besoin. Souvent les Français ne perçoivent que la face négative des changements : ils ont peur. Si nous expérimentons des réformes difficiles dans un cadre territorial donné, et qu'au bout de quelques années nous évaluons les conséquences de cette réforme, les Français n'en verront plus seulement les aspects négatifs, mais aussi les aspects positifs, ce qui peut être à l'origine d'une plus grande adhésion des citoyens. L'évaluation permettra de juger si cette réforme a été efficace. L'expérimentation est dans ce cadre-là un des moyens pour réformer l'État.

Prenons un exemple concret et peut-être un des plus sensibles et difficiles : le rôle que peut jouer le maire en matière de police de proximité suscite de nombreuses interrogations, voire des peurs. Plutôt qu'un débat idéologique national, pourquoi ne pas expérimenter la délégation du pouvoir de police de proximité exercé par la police de l'État à une ou deux villes volontaires.

• *L'expérimentation permettra de laisser une plus grande marge d'initiative, d'adaptation, aux collectivités*, de mieux s'adapter à la diversité des situations locales, pour gagner en efficacité. Il existe plusieurs formes d'expérimentation. Chacune d'entre elles doit être évaluée.

L'expérimentation descendante : on peut citer le processus de décentralisation du transport ferroviaire au niveau régional. Ainsi, la loi du 4 février 1995 a prévu une expérimentation concernant les transports collectifs régionaux. Cette expérimentation préfigure le principe d'un transfert de compétences de l'État vers les régions pour les transports collectifs d'intérêt régional. Les premières évaluations engagées sont apparues largement positives.

L'expérimentation ascendante : dans le cadre des compétences des collectivités locales, comme président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, j'ai testé au sein du département des réformes comme la mise en place du complément local de ressources en 1986, qui deviendra au niveau national le revenu minimum d'insertion. Pourquoi l'avons-nous fait ? Nous avons demandé une étude sur la situation des familles en chômage de longue durée et les répercussions sur les enfants. Lors des conclusions de l'étude, nous étions confrontés à un tel état critique, que nous avons mis en place un dispositif d'aide et d'insertion. De l'analyse qui a été faite du dispositif, notamment par le Centre d'études sur les revenus et les coûts, découlera la décision d'instauration par l'État du RMI. S'agissant plus généralement des lois relatives à l'action sociale, elles sont souvent trop directives. Il faut laisser une marge d'appréciation aux collectivités locales, en les incitant à innover et à expérimenter. Cela doit être assorti d'un dispositif d'évaluation. La communication des résultats aurait ainsi un rôle moteur auprès des acteurs locaux, qui pourraient ainsi comparer leurs bilans.

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République dispose que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui

régissent l'exercice de leurs compétences ». Cette nouvelle disposition permettra aux acteurs du terrain de proposer de nouvelles initiatives au Parlement hors de leur champ de compétences actuelles (Logement, université...)

Deux notions indissociables

Comme je l'ai déjà indiqué, l'expérimentation ne peut réussir sans évaluation. Ce sont deux notions indissociables.

Qu'est-ce qu'une évaluation ?

Une bonne évaluation doit reposer sur cinq critères définis en son temps par le Conseil scientifique de l'évaluation : utilité, fiabilité, objectivité, possibilité de généralisation, transparence. Elle a pour but de porter une appréciation sur l'efficacité d'un programme, d'une politique ou d'une action, à la suite de la recherche de leurs effets réels au regard des objectifs affichés ou implicites et des moyens mis en œuvre. Une

« L'évaluation permettra de réaliser un bilan des expérimentations faisant état du degré de leur efficacité et de leurs effets secondaires. »



Pierre Méhaignerie : « La réforme constitutionnelle, la mise en œuvre du droit à l'expérimentation, l'application de la loi organique par missions et programmes, redonnent toutes ses lettres de noblesse à l'évaluation. »

bonne évaluation doit avant tout clarifier les objectifs, implicites autant qu'explicites des politiques publiques, étudier les effets voulus ou non. En fait l'évaluation répond à trois questions : l'adéquation des résultats aux finalités recherchées ; l'efficacité ; le sens de l'action publique.

L'évaluation permet d'assurer un suivi efficace des conséquences des réformes. Des politiques inefficaces et coûteuses peuvent donc être abandonnées, si leurs conséquences s'avèrent comporter plus de points négatifs que positifs, ou être d'un coût trop élevé par rapport aux résultats. L'évaluation permettra

de réaliser un bilan des expérimentations faisant état du degré de leur efficacité et de leurs effets secondaires.

Si la notion d'expérimentation est une méthode complète comprenant la définition d'objectifs, des études d'impact, un choix motivé des acteurs et des lieux de l'expérimentation, un calendrier et la fixation d'étapes, elle requiert également la mise en place d'un dispositif d'évaluation en cours de route et in fine. Ce dernier point est particulièrement important puisqu'il figure dans les impératifs définis à la fois par le Conseil constitutionnel et le conseil d'Etat.

Cependant, très courante dans les pays anglo-saxons, au Canada ou en Australie, elle a du mal à s'imposer en France, et particulièrement au niveau national. En revanche, elle est davantage développée au

niveau local et notamment régional, les régions ayant une culture de l'évaluation par le biais des contrats de plan État-Région, et des fonds structurels qui comporte un volet évaluation. Cette carence de l'évaluation en France s'explique par divers facteurs : une culture administrative fondée sur le principe de la méfiance et une réticence à l'évaluation, mais aussi selon Michel Crozier « parce que la France est devenue la victime de son modèle de régularité jacobine qui a eu sa noblesse mais qui est à bout de souffle. » Notre système hyper centralisé avec une administration importante ne laisse pas beaucoup de place à l'évaluation, et ceci malgré la mise en place en 1996, des offices parlementaires d'évalua-

tion de la législation et d'évaluation des politiques publiques.

Cependant ce constat doit être atténué notamment en matière de contrôle de la dépense publique. Ainsi l'adoption par le Parlement de la nouvelle loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 et notamment son article 7, bouleverse les règles du budget de l'Etat, rénove la gestion publique en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats, et surtout introduit la notion d'évaluation. L'introduction d'un droit à l'expérimentation ramènera obligatoirement à la question de l'évaluation. Ceci apparaît très nettement dans les pays où l'évaluation et l'expérimentation sont intégrées dans les institutions comme en Suisse.

En fait décentralisation, simplification, expérimentation, évaluation : l'une ne va pas sans l'autre.

La réforme constitutionnelle, la mise en œuvre du droit à l'expérimentation, l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 par missions et par programmes, redonneront toutes ses lettres de noblesse à l'évaluation. L'expérimentation impliquant obligatoirement la mise en place d'un dispositif d'évaluation, le sort de la mesure expérimentée sera fonction des résultats obtenus en termes d'effectivité, d'efficacité, voire d'efficience. Les expérimentations seront décidées, pilotées et évaluées par le législateur. Cela aura pour conséquence directe de revaloriser le rôle du Parlement. Nonobstant ce que comportera la loi organique relative à l'expérimentation, on peut imaginer que chaque année, deux ou trois séances du Parlement seront consacrées à l'habilitation d'une douzaine ou d'une quinzaine d'expérimentations. Ainsi chaque demande d'expérimentation d'une collectivité territoriale sera soumise à l'autorisation du Parlement. Celle-ci sera donnée pour un temps limité et au bout de cette période le Parlement au vu de l'évaluation de l'action menée sera de nouveau conduit à s'exprimer. Ces expérimentations s'inscriront donc totalement dans une démarche évaluative.

Cette double démarche d'expérimentation et d'évaluation sera un des piliers de la réforme de l'État, dont les aspects positifs et concrets apparaîtront très rapidement aux yeux de l'opinion publique.

P.M.

« La carence de l'évaluation en France s'explique par une culture administrative fondée sur le principe de la méfiance et une réticence à l'évaluation, mais aussi " parce que la France est devenue la victime de son modèle de régularité jacobine qui a eu sa noblesse mais qui est à bout de souffle " (Michel Crozier). »

Alain Rousset

« La régionalisation a besoin de l'évaluation... »

Pour le président de la région Aquitaine, la connaissance des résultats d'une politique par rapports à ses objectifs est l'un des éléments incontournables d'une gestion moderne et démocratique — à condition que l'évaluation soit " externalisée ", qu'elle repose sur des critères de neutralité et de rigueur scientifique, et qu'elle associe largement élus, fonctionnaires et citoyens. Se le degré de " perturbation politique " de l'évaluation est " réel ", celle-ci, souligne-t-il, " conduit toujours à un constat nuancé ". Il faut seulement veiller à ce qu'elle n'empiète pas sur la prérogative des élus à fixer les orientations politiques, en se concentrant " sur les effets de ces politiques ".

Pouvoirs Locaux : Quelle est votre conception de l'évaluation des politiques publiques ? S'agit-il simplement, selon vous, de viser un meilleur " contrôle " de l'action publique et de la dépense publique ?

Alain Rousset : Ma réponse sera un peu longue car c'est un débat qui mérite à mon sens d'être cadré très précisément. Pour moi l'évaluation est une démarche qui consiste à porter une appréciation — aussi objective que possible — sur les effets d'une politique publique, son succès ou ses difficultés, et sur l'utilisation de l'argent public (quel est le rapport " qualité/prix " de cette politique ?). C'est donc une démarche très différente du " contrôle " que j'assimèlerais pour ma part au contrôle de régularité par rapport à des règles juridiques, comptables, financières etc. Pour ce type de contrôle, nous avons créé en Aquitaine une Inspection générale clairement séparée de la Délégation à l'évaluation.

Pour en revenir à l'évaluation, la définition que je viens d'en donner appelle évidemment des commentaires.

Premièrement, porter une " appréciation " sur les effets d'une politique est une démarche à l'évidence de nature politique. Je ne connais aucun élu qui s'y engagera facile-

ment : nous considérons tous, et c'est normal, que la vraie " appréciation " sera portée par le citoyen et par son vote. Mais pourtant, et c'est ma deuxième remarque, je crois qu'il faut s'engager aujourd'hui dans cette voie. Je ne reprendrai pas ici les thématiques sur le besoin de participation et de transparence vis-à-vis des citoyens, qui d'ailleurs n'est pas nouveau — il suffit de lire la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ! Je crois surtout que les citoyens attendent que leurs élus leur montrent leur capacité à retrouver le lien avec eux, à se réformer, à reconnaître leurs erreurs pour mieux avancer : la confiance dans les élus et la réhabilitation de l'action publique passent par-là, et donc notamment par l'évaluation.

Troisièmement, la régionalisation a besoin de l'évaluation : parce que la région est un échelon de mission, dont les politiques et les résultats ne sont pas toujours visibles et évidents ; parce qu'aussi la région est un échelon plus éloigné du citoyen — un maire est évalué tous les jours par ses concitoyens —, et qu'il faut trouver des moyens — l'évaluation en est un —, de créer des liens.

Vous avez créé, il y a un peu plus de deux ans, une Délégation à l'évaluation des politiques publiques au Conseil régional

d'Aquitaine. À quelles motivations et à quels besoins répondait cette décision ?

Alain Rousset : Pour que l'évaluation fonctionne en région, il faut combiner au moins trois facteurs : le facteur politique, c'est-à-dire faire participer les élus à ce processus de nature politique, le facteur gestionnaire, c'est-à-dire faire en sorte que l'évaluation serve réellement à améliorer la conduite d'une politique ; enfin l'exigence " scientifique ", c'est-à-dire que l'évaluation soit menée de manière indépendante et rigoureuse, ce qui suppose l'intervention d'un tiers — un cabinet spécialisé — qui ne soit ni élu, ni fonctionnaire.

La création d'une Délégation spécifique à l'évaluation au Conseil régional relève de ce raisonnement et de cette combinaison : il faut externaliser l'évaluation, sortir de l'auto-évaluation par les services ; il faut la laisser sous tutelle des élus, afin qu'ils s'approprient cette démarche ; enfin, il faut lui donner des moyens propres pour commander des études à des intervenants extérieurs, condition de la rigueur scientifique.

Y-a-t-il selon-vous un " lien " particulier entre décentralisation et évaluation des politiques publiques ? Le pouvoir local ou " de proximité " a-t-il, plus que l'État, des comptes à rendre aux citoyens — et donc un besoin de " connaissance des résultats " ?

Alain Rousset : Les collectivités locales ont autant de comptes à rendre aux citoyens que l'État, ni plus ni moins. Il s'agit toujours du même argent, de leur argent. Par contre, ce que l'on peut dire, c'est que l'État ne nous a pas habitués à rendre des comptes, en tout cas au niveau déconcentré. Et puis, il y a eu en France une croyance un peu monarchique dans l'infailibilité de l'État que la fin des Trente glorieuses a certes sérieusement écornée dans l'esprit des citoyens, sans que l'État ait pour autant changé ses pratiques. Alors oui, il y a un " lien " entre décentralisation et évaluation : la décentralisation permet déjà de changer la manière dont sont conduites les politiques publiques : plus à l'écoute, plus responsable, plus adaptable. Il est clair que l'évaluation y participe.

Quelles sont les politiques publiques qui ont fait l'objet d'une évaluation jusqu'à présent en région Aquitaine, et quels sont les principaux enseignements que vous en tirez ?

Alain Rousset : Outre un certain nombre de démarches méthodologiques de sensibilisation ou de préparation à l'évaluation, quatre évaluations thématiques sont actuellement achevées ou en cours d'achèvement. Tout d'abord trois évaluations dans le cadre du Contrat de Plan État-région : le dispositif en faveur du transfert de technologie, le soutien au tourisme littoral et l'action en faveur du report modal pour le transport de marchandises. Les conclusions de ces évaluations ont été présentées le 20 mars au Comité régional d'évaluation du Contrat de plan et au Conseil scientifique qui lui est associé. Ensuite, l'évaluation d'une politique propre du Conseil régional — c'est-à-dire n'entrant pas dans le cadre contractuel —, le dispositif de soutien à l'insertion par l'économie. Sans entrer dans le détail des conclusions, on peut retirer deux enseignements très généraux de ces évaluations : le premier est que les objectifs assignés à une politique par les pouvoirs publics peuvent et doivent évoluer avec le temps et que l'évaluation peut permettre de " réadapter " ces objectifs et donc les instruments mis en œuvre. Le second enseignement est que plus une politique s'inscrit dans une stratégie claire et lisible pour l'ensemble des acteurs, plus elle gagne en efficacité. Ceci me paraît encore plus vrai pour un échelon de mission comme l'échelon régional. Or l'évaluation est un moyen qui permet justement de vérifier la lisibilité d'une stratégie et, parfois même, de préciser cette stratégie.

Vous avez recherché une forme d'évaluation volontairement assez " participative ", ouverte aux usagers et aux associations — alors que l'exercice est généralement réputé assez " technocratique ". Quel bilan tirez-vous de cette dimension spécifique ? Est-elle un " plus " ?

Alain Rousset : Le bilan est positif : on sent une grande motivation des bénéficiaires des politiques régionales pour exprimer leurs attentes, leurs critiques. Ils sont extrêmement



A. Rousset : « Il faut sortir de l'autoévaluation par les services et que les élus s'approprient la démarche. »

motivés par rapport à cette démarche. J'indique à ce sujet que nous avons expérimenté en Aquitaine une formule originale qui a consisté à confier la présidence des instances des évaluations réalisées dans le cadre du Contrat de Plan à des personnalités indépendantes (le Directeur de l'établissement Turbomeca dans le cas du transfert de technologie, le PDG d'un grand groupe touristique dans le cas du tourisme littoral et un économiste des transports dans le cas du report modal). Ceci a eu un effet très positif sur la qualité du travail effectué et sur la "dynamique" des partenaires du CPER réunis dans les instances : cela a permis de sortir des "jeux d'acteurs"

habituels, de dépassionner la réflexion, de mieux "lever la tête" en quelque sorte.

La difficulté sera de ne pas décevoir tous ces partenaires : car leur participation à l'évaluation donne à celle-ci plus de légitimité, plus de force. Et lorsqu'on parvient à ce résultat, l'obligation de corriger la politique évaluée est encore plus forte.

Contrairement à un certain nombre de collectivités locales qui pratiquent une auto-évaluation interne, vous avez fait d'emblée le choix d'une démarche évaluative où la Délégation à l'évaluation garantit essentiellement le respect d'une méthodologie, mais où les résultats de l'évaluation font l'objet d'une analyse plus distanciée et plus

neutre. La crédibilité et l'efficacité de la démarche s'en trouve-t-elle renforcée ?

Alain Rousset : Le terme de "distanciée" me gêne : il donne le sentiment d'une évaluation plus "technocratique", d'une évaluation qui relèverait de l'étude académique en quelque sorte. Or c'est précisément l'inverse qui est recherché. Je le répète, le but c'est l'utilité de l'évaluation en termes de correction des erreurs éventuelles. Or pour qu'une évaluation soit utile et soit suivie d'effets il faut qu'elle soit légitime, c'est-à-dire que tous les acteurs — élus, services, bénéficiaires, ... — en partagent les conclusions. Cela suppose que tous participent à l'évaluation, mais aussi qu'un intervenant extérieur, "neutre" comme vous dites, livre ses conclusions qui

ne seront pas les conclusions de l'évaluation, mais le socle commun — "ce qui fait foi entre les parties" — sur la base duquel seront construites les conclusions partagées par tous. Et si l'on n'arrive pas à des conclusions partagées, cela aussi fait partie de l'évaluation. L'essentiel est que tout ceci soit transparent, et surtout dépassionné.

Les élus redoutent généralement les résultats des évaluations des politiques publiques, qui sont souvent jugés déstabilisants politiquement. Cela a-t-il été le cas en région aquitaine. Et comment jugez-vous vous-même, aujourd'hui, à la fois "l'intérêt" de l'évaluation, son "impact" (est-elle susceptible d'infléchir réellement, en clef positive, certaines actions publiques) et son degré réel de "perturbation" politique ?

Alain Rousset : Le degré de perturbation politique de l'évaluation est réel. Cela relève de la nature éminemment politique de l'évaluation que je soulevais d'emblée. Pourtant, il faut dépassionner l'évaluation : parce que tout le monde sait qu'il n'y a jamais de politique totalement optimale ou totalement inefficace. L'évaluation conduit toujours à un constat nuancé. Par ailleurs, il faut toujours être attentif à ce que l'évaluation ne porte pas sur des orientations politiques — qui en démocratie relèvent du choix souverain des élus — mais bien sur les effets de ces politiques, sur leurs résultats au regard des objectifs qu'elles se fixaient.

Je reconnais qu'il est difficile pour les élus d'être au quotidien totalement sereins ou détachés par rapport aux "risques" de l'évaluation. Ne serait-ce que parce que le débat politique a tendance, par nature, à se focaliser plus sur ce qui fâche que sur ce qui est consensuel. Peut-être les élus s'habitueront-ils un jour à cette démarche et cette recherche d'objectivité : nous en sommes encore loin, preuve que l'évaluation est en France à ses balbutiements. Mais personnellement, j'ai confiance et je suis persuadé que bientôt on regardera l'évaluation comme ce qu'elle doit être : un instrument parmi d'autres — avec son intérêt et aussi ses limites — d'amélioration de la gestion publique, et qui ne dispensera aucun élu de s'efforcer de déceler en permanence les aspirations de ses concitoyens et de les traduire en termes d'objectifs politiques.

Propos recueillis par
Antoine Lenz

“Les objectifs assignés à une politique par les pouvoirs publics peuvent et doivent évoluer avec le temps. L'évaluation peut permettre de "réadapter" ces objectifs, donc les instruments mis en œuvre. Elle est aussi un moyen qui permet de vérifier la lisibilité d'une stratégie ...”

Ne pas oublier les élus locaux!

Pour Daniel Rigaud, le développement de l'évaluation paraît aujourd'hui irrésistible — et devrait être encouragé par la LOLF et la seconde étape de la décentralisation. Mais des risques de dérive techniciste subsistent si les élus locaux ne s'en emparent pas. Pour l'auteur, il s'agit aujourd'hui de donner aux élus la place qui leur revient dans l'évaluation, c'est-à-dire la première, celle du commandement et de la décision.

Introduite en France avec le décret du 22 janvier 1990, à la suite du rapport de Patrick Viveret réalisé à la demande du Premier ministre de l'époque, Michel Rocard, l'évaluation des politiques publiques a progressivement trouvé sa place dans le paysage institutionnel. Cette pratique que l'on définit encore trop souvent par la négative, en l'opposant au contrôle de gestion ou à l'audit, a finalement acquis ses

lettres de noblesse et toute son autonomie. En témoigne la récente création du "portail" public www.evaluation.gouv.fr associant le Commissariat général du Plan, la DIRE et la DATAR. Le premier cercle des pionniers s'élargit, la culture de l'évaluation se développe et gagne les différents niveaux de l'Etat et des collectivités territoriales. Si cette évolution s'est, à l'origine, faite "sous injonction" de l'Europe (règlement de 1993 rendant obligatoire l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels) et de l'Etat (intégration de l'évaluation dans les dispositifs de type RMI, contrat de plan, contrat de ville, etc.), elle prend aujourd'hui une ampleur et une autonomie significatives.

La diffusion de la culture de l'évaluation

La réforme de la loi organique de la loi de Finance (LOLF), en privilégiant la logique de

résultats sur la logique de moyens de l'ordonnance de 1959, contribue à amplifier ce mouvement. De même, la seconde étape de décentralisation constitue un facteur favorable au développement de l'évaluation, même si l'on peut regretter que celle-ci ait été engagée sans une véritable évaluation de la précédente étape.

Les régions ont naturellement été les premières collectivités terri-

toriales concernées par l'évaluation (programmes européens, Contrat de plan) et partant à créer des services destinés à organiser et suivre les évaluations de leurs politiques, qu'elles soient contractualisées ou de compétence propre (comme la formation professionnelle, le développement économique ou la coopération décentralisée). Ce mouvement concerne désormais les Conseils généraux, qui sont de plus en plus nombreux à se doter de cellules d'évaluation afin d'évaluer par exemple leurs politiques sociales ou leurs choix en matière éducative. Les agglomérations ne restent pas en marge, de plus en plus de communautés d'agglomération recourent à l'évaluation avant de décider d'une nouvelle orientation politique ou organisationnelle. Cette évolution est le signe que les collectivités territoriales, désormais pleinement adultes

par
Daniel Rigaud,
Consultant¹

“L'évaluation prend aujourd'hui une ampleur et une autonomie significatives. La LOLF et la seconde étape de la décentralisation contribuent à amplifier ce mouvement...”

dans leurs comptes et leurs contrôles, ont la possibilité de passer au stade de la connaissance de leur propre politique publique locale et de ses effets.

Un marché à part entière

Si l'évaluation a pu pendant un temps être considérée comme une mode, les sociétés de conseil de développement territorial et politiques publiques ont rapidement constaté qu'elle était devenue un marché à part entière. La part de l'évaluation dans l'activité des sociétés de conseil est, bien entendu, variable selon la nature et la stratégie des cabinets, toutefois on peut estimer qu'elle présente à peu près un tiers de leur chiffre d'affaires. Certaines sociétés de conseils se sont même spécialisées quasi exclusivement dans la réalisation d'évaluation.

“L'évaluation est devenue un marché à part entière. Sa part dans l'activité des sociétés de conseil est, bien entendu, variable selon la nature et la stratégie des cabinets, mais elle représente à peu près un tiers de leur chiffre d'affaires.”

Au-delà de cette seule lecture marchande ou institutionnelle du développement de l'évaluation, une véritable communauté de passionnés et de spécialistes de l'évaluation s'est progressivement constituée, qui a trouvé dans la Société française de l'évaluation un espace de dialogue et d'échange indispensable et original. Dans certaines régions, comme en Nord-Pas-de-Calais, ces passionnés ont même organisé des “cafés évaluation” pour multiplier les occasions de

parler de l'évaluation en dehors de tout cadre institutionnel.

Le développement de l'évaluation s'inscrit dans le double mouvement de la complexification croissante des politiques publiques et de la recherche d'approfondissement de la démocratie. L'évaluation est un formidable outil pour comprendre comment “fonctionne” une politique publique.

L'exercice d'évaluation permet d'appréhender la politique publique dès l'amont, en recherchant des intentions publiques qui sont à son origine (le référentiel), il analyse les causes de la non atteinte des objectifs en aval et décortique les dysfonctionnements de la mise en œuvre. Quand la conduite partenariale et participative de l'évaluation est réussie — ce qui reste encore trop rare —, l'évaluation offre alors un extraordinaire espace de démocratie et de citoyenneté pour l'ensemble des “parties prenantes” : décideurs, techniciens de la mise

en œuvre et bénéficiaires finals (habitants, usagers, contribuables).

Donner toute leur place aux élus

Si la culture de l'évaluation a fait d'incontestables progrès, il ne faut pas cacher qu'elle rencontre encore bien des résistances. Si quelques élus, particulièrement motivés, sont devenus de farouches défenseurs de l'évaluation et de véritables spécialistes du domaine, force est de constater qu'ils restent minoritaires. Face à l'évaluation, la réaction classique de la plupart des élus de terrain est de la regarder comme une “usine à gaz” qui leur inspire un réflexe de méfiance. Dans bien des cas, ils subissent l'évaluation comme un “exercice obligé”. À leurs yeux, la meilleure évaluation reste encore l'élection...

Cette absence relative de “portage politique” de l'évaluation par les élus comporte un risque majeur de dérive techniciste de l'évaluation. Alors même que l'exercice est conduit pour opérer un retour sur la décision politique, qui est l'apanage des élus, il faut veiller à ce que le développement de l'évaluation ne s'accompagne pas du risque, même infime, d'entamer le pouvoir des élus locaux. Face à la difficulté d'impliquer les élus dans le processus de l'évaluation, il faut savoir résister à la tentation de limiter l'exercice aux seuls techniciens et de ne solliciter l'avis des élus qu'en fin de course. À l'inverse, il est indispensable d'entretenir, tout au long d'une évaluation, le lien avec les élus responsables de la politique évaluée. De toujours les solliciter pour qu'ils ne “décrochent” pas de l'évaluation ce qui signifie souvent faire œuvre de modestie et de pédagogie.

Donner aux élus la place qui leur revient dans l'évaluation, c'est-à-dire la première, celle du commandement et de la décision, constitue la nouvelle frontière de l'évaluation.

D.R.

1.D. Rigaud est consultant dans une coopérative de conseil (GESTE, 115, rue Saint Maur 75011 Paris - 01 49 29 42 40) après l'avoir été au sein de *Quaternaire, Algoè* et *TEN*. Il accompagne les collectivités locales et les services de l'Etat, tant dans la réalisation d'évaluations qu'en assistance à maîtrise d'ouvrage en les aidant à définir le projet d'évaluation et son cahier des charges. Les domaines évalués concernent aussi bien les politiques contractuelles (contrat de plan, contrat de ville) que les programmes européens et les politiques régionales (formation professionnelle, coopération décentralisée, appui à la création d'entreprise, etc.)

Territoires et nouvelles compétences

Les interventions économiques des collectivités locales

L'action économique des collectivités locales ne suscite pas des effets automatiquement positifs sur les territoires où elle s'applique et son évaluation peut être parfois malaisée.

Christophe Demazière examine quel est l'objet des aides au développement et sous quelles formes celles-ci interviennent. Il insiste sur la nécessité de développer des partenariats entre les différents acteurs économiques et également de coupler l'action économique avec d'autres politiques publiques : contrats de ville, plans d'insertion, action sociale...

C. F.

Un processus de décentralisation de l'action publique a été initié en France et dans la plupart des pays européens il y a deux décennies. Depuis, il est probable que les disparités spatiales de développement se soient maintenues, voire accrues. Pour le mettre en évidence, il suffit d'examiner quelques indicateurs simples, à différentes échelles spatiales (1). Au sein de l'Union européenne, le produit intérieur brut (PIB) par habitant des 211 régions qui la composent variait du simple au quintuple en 1999, alors qu'en 1986 l'écart était de 1 à 4. Au plan français, l'espace rural est de plus en plus modelé par les dynamiques urbaines. Ainsi, la superficie des cent premières aires urbaines françaises s'est étendue de

plus de 35 % entre 1990 et 1999. Les communes rurales, à l'écart des grands pôles, tendent à perdre de la population, ce qui fait planer une menace sur les activités présentes. Au plan intra-urbain, enfin, les écarts de richesse sont des plus visibles. Dans les Zones urbaines sensibles (ZUS), le chômage n'a pas reculé, mais a au contraire augmenté à la fin des années 90, dans une période de création de deux millions d'emplois par l'économie française.

Cet aperçu appuie l'idée d'interventions publiques fortes, à différents niveaux spatiaux, pour stimuler le développement économique et en maximiser les retombées pour les populations. Dans le même temps, on prend conscience des grandes difficultés de l'action publique locale dans le domaine économique.

Quels sont les effets réels de l'interventionnisme local sur la création d'emplois et, en particulier, sur l'accès à l'emploi de catégories sociales défavorisées ou peu qualifiées ? Si la volonté des élus locaux est parfois forte en ce domaine - ou du moins affichée comme telle -, les entreprises n'ont pas les mêmes préoccupations. D'une part, l'échelle spatiale de référence des entreprises est rarement l'espace local. D'autre part, la raréfaction de l'emploi peu qualifié est une tendance générale des économies développées. En pratique, l'évolution de l'économie d'un territoire, donc de ses ressources humaines, sera parfois dépendante de décisions prises à des milliers de kilomètres, par la maison-mère, le donneur d'ordre, les concurrents ou les marchés. Dans ce contexte, les collectivités locales ont-elles réellement la capacité de construire des stratégies de développement économique porteuses d'effets sociaux bénéfiques ? Faut-il au contraire conclure que l'action économique locale est vaine, voire que la décentralisation est une menace pour la cohésion sociale et territoriale d'un pays ?

L'action économique locale : « forcément bénéfique » ?

Au sein des collectivités locales, l'action économique locale est parée de nombreuses vertus. L'arrivée d'entreprises sur un territoire accroît les ressources financières et rend donc possible des actions dans des domaines qui touchent directement la population locale : habitat, culture, loisirs, aide sociale... Du point de vue des élus, l'implantation ou la création d'entreprises est également censée élargir les possibilités d'emploi des habitants, dynamiser l'image du territoire et poser ainsi les bases du développement futur.

(1) Nous n'aborderons pas ici les problèmes de construction et de représentativité des indicateurs de croissance économique, de développement, ou de bien-être. Une recherche récente offre sur ce point des réflexions stimulantes. Cf. J. Gadrey et F. Jany-Catrice, *Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française*, rapport pour la DARES, Université de Lille 1, 2003.

Interventionnisme public et croissance de l'activité économique : un lien non automatique

Cependant, penser que toute intervention publique locale en direction des entreprises contribue, sans discussion aucune, au développement du territoire revient à assimiler l'action publique à ses effets avant d'avoir mesuré ceux-ci. En pratique, le lien n'est pas obligatoirement fort - ni immédiat - entre l'interventionnisme public (aménagement d'une zone d'activité, offre de primes à l'installation...) et la croissance de l'activité économique sur un territoire. La réussite inégale des politiques d'aménagement du territoire des années 50-70 le montre. Il est vrai qu'il s'agissait là de politiques impulsées depuis le niveau national, donc *a priori* peu sensibles aux différences qualitatives entre les espaces. Défini et mis en œuvre par les acteurs locaux - dans les limites que consent le législateur -, l'interventionnisme économique contemporain aurait plus de chances de succès. Peut-être, mais les effets des actions publiques locales dépendent de l'adéquation entre l'offre publique et la demande implicite des acteurs économiques, du dynamisme économique général, ainsi que des structures sociales, institutionnelles ou environnementales qui marquent le territoire et le prédisposent plus ou moins au développement. Assez souvent, des collectivités locales se piquant de développement local versent dans une logique d'équipement en zones d'activités, infrastructures routières, antennes universitaires et autres réseaux à haut débit. Or, chacun sait que créer une zone d'activité n'est pas suffisant en soi pour susciter l'implantation d'entreprises. Pas plus que le fait de dispenser telle ou telle prime à la création d'emploi (2).

Les effets de l'intervention économique parfois difficiles à apprécier

Un autre point à examiner concerne l'évaluation des effets de l'implantation, de la création ou de la croissance d'une entreprise pour un espace. Deux éléments sont mis en avant : l'existence de recettes fiscales nouvelles pour la collectivité locale ; le développement des opportunités d'emploi pour les habitants. Mais les rentrées d'argent pour la collectivité excèdent-elles dans tous les cas les dépenses que représente l'intervention publique locale - par exemple, l'aménagement d'un parc d'activités, ou la construction de locaux industriels ? Il faudrait tenir compte à la fois de pratiques comme l'exemption de taxe professionnelle dans les premières années suivant l'installation, de la mortalité des « jeunes pousses » et surtout de la forte réversibilité des stratégies d'entreprises. Cinq ans seulement après avoir décidé de produire des téléphones mobiles, Philips a choisi en 2001 d'abandonner ce créneau. L'usine du Mans, qui avait été intronisée siège mondial de l'activité

téléphonie de la firme, est cédée à une entreprise chinoise Or, plusieurs dizaines de millions d'euros de subventions avaient été accordées à Philips par les collectivités locales. Que penser alors des 1 142 suppressions d'emploi annoncées ?

Si on laisse de côté les scénarios noirs de délocalisation et de fermeture de site, et qu'on s'intéresse plutôt à la création d'emploi lors de l'implantation d'une entreprise, un décalage apparaît entre le territoire d'implantation et le territoire qui bénéficie de la création d'emploi. L'idée selon laquelle les emplois créés par une entreprise seront occupés par des habitants de la commune d'implantation, ou même des communes limitrophes, correspond à un vieux fantasme d'aménageur. En 1999, 61 % des actifs ayant un emploi voyaient leur lieu de travail situé dans une autre commune que leur commune de résidence ; la proportion était de 46 % en 1982. Par ailleurs, la distance moyenne du lieu de travail - 15 kilomètres à vol d'oiseau - cache des migrations domicile-travail beaucoup plus longues, notamment pour les habitants des territoires polarisés par les grandes agglomérations. Aux marges de la métropole lyonnaise, Martin Vanier (3) a montré que la forte disjonction entre domicile et lieu de travail est due notamment à l'émergence de nouvelles formes d'emploi - peu qualifiés et à temps partiel - par la grande distribution. Par leur offre foncière ou l'aménagement d'espaces, les collectivités locales accompagnent la création d'emplois d'exécution, qui « bénéficieront » principalement aux jeunes actifs et aux femmes en quête d'activité, le plus souvent hors de la commune. Si l'intervention économique communale a d'abord été en France le fait de grandes villes, l'action s'est très largement diffusée aujourd'hui, y compris dans les territoires peu urbanisés proches des agglomérations. On peut citer par exemple le cas de Malesherbes, petite ville située au nord du Loiret, à l'extrême limite de la Seine-et-Marne et de l'Essonne. De nombreuses entreprises du secteur de l'imprimerie et de l'édition s'y sont implantées depuis trente ans. Au départ, l'objectif inavoué était d'échapper à la mainmise du syndicat du Livre en Ile-de-France, tout en se situant à proximité de l'aire parisienne. De son côté, la municipalité a proposé des terrains et pratiqué un faible taux de taxe professionnelle. Aujourd'hui, une bonne partie de la main-d'œuvre (et la totalité de l'encadrement) fait chaque jour la navette depuis l'Ile-de-France. La commune a vu sa population passer de 3 800 habitants en 1975 à plus de 6 000 aujourd'hui. Aux classiques problèmes de liaison entre le vieux bourg et les

(2) Une enquête menée par KPMG auprès d'une centaine d'entreprises françaises en 2001 a montré que les décisions d'implantation reposaient le plus souvent sur l'existence de liens antérieurs avec le territoire, qu'il s'agisse de liens familiaux ou amicaux du dirigeant d'entreprise, ou plus classiquement de la présence d'un client ou d'un fournisseur. La plupart des études montrent que les facilités financières n'interviennent qu'en dernier dans le choix de localisation d'une entreprise, alors que de nombreux élus revendiquent assez fortement ces dispositifs.

(3) M. Vanier (éd.), *Urbanisation et emploi. Suburbains au travail autour de Lyon*, Paris, L'Harmattan, 1999.

nouveaux lotissements, s'ajoute une forte opposition avec les communes rurales alentour, qui empêche toute construction intercommunale et donc tout partage des fruits du développement. Dans ce cas précis, les volontés communales se combinent aux stratégies d'entreprises et à celles des détenteurs de patrimoine foncier ou immobilier, pour produire un territoire dont la communauté de destin se défait plus qu'elle ne se construit.

Outils inadaptés ou concurrence non régulée ?

Comme on vient de le voir, l'interventionnisme économique des collectivités locales s'est parfois manifesté à la demande des entreprises ou de leurs représentants consulaires. Entre 1984 et 2000, les aides des collectivités locales aux entreprises ont plus que triplé, passant de 0,6 à 2,3 milliards d'euros. Très rares sont les communes urbaines, les départements ou les régions qui n'essaient pas d'accueillir des entreprises, ou qui ne se soucient pas de les accompagner dans leur développement. Sans remettre en cause l'opportunité de cet activisme, on peut cependant s'interroger sur les outils employés et la coordination des acteurs publics.

Les aides au développement : l'essentiel de l'action économique locale

La loi du 25 mars 1982 reconnaît aux collectivités locales la possibilité de certaines interventions dans le domaine économique. Elle prévoit, d'une part, des aides aux entreprises en difficulté et, d'autre part, des aides au développement économique, elles-mêmes subdivisées en aides directes et indirectes. Quoique non encadrées et non limitées, du moins initialement, les aides aux entreprises en difficulté sont tombées en désuétude. Les aides au développement économique constituent aujourd'hui l'essentiel de l'action économique locale. Elles se partagent entre des aides directes, qui entraînent un flux financier de la collectivité locale vers l'entreprise, et des aides indirectes qui portent plutôt sur l'amélioration de l'environnement des acteurs privés.

Recul des aides directes...

Les aides directes (primes régionales à la création d'entreprise, primes à la création d'emploi, bonifications d'intérêt, prêts et avances de fonds) sont controversées, à la fois sur leur opportunité et sur leurs effets. Le fait qu'elles soient accordées dans la limite d'un *plafond fixé par décret* n'empêche pas véritablement la concurrence entre les régions dans leur politique de séduction vis-à-vis des entreprises. Le même phénomène peut se reproduire, à l'intérieur

d'une région, entre les départements ou les communes qui peuvent compléter l'action régionale suivant leur niveau de richesse. De plus, si on raisonne à nombre d'entreprises et d'emplois constant, les aides directes n'entraînent qu'une redistribution spatiale des activités. La question est donc de savoir si les flux financiers en provenance des collectivités locales contribuent au développement des entreprises et de l'emploi. Certains auteurs pensent qu'il serait préférable de s'engager dans la professionnalisation des structures d'accueil, ou dans l'allègement des contraintes administratives, pour faciliter l'implantation ou la création d'entreprise.

... au profit des aides indirectes

Quoi qu'il en soit, l'importance relative des aides directes dans le total des aides aux entreprises a nettement reculé, depuis quinze ans, au profit des aides indirectes. À l'intérieur de ce deuxième ensemble, les rabais sur le prix de vente de terrains, les prises de participation, les fonds de garantie ou le financement d'études, de diagnostic et de conseil en gestion ne représentent qu'une faible part de l'action des communes ; ces interventions sont surtout effectuées par les départements et les régions. La très grande majorité des aides indirectes des communes ou structures intercommunales est consacrée à l'aménagement de zones d'activités ou à la construction de locaux.

Le désintérêt progressif pour les aides directes et la montée en puissance des aides indirectes a parfois été interprété comme un passage d'actions d'urgence, centrées sur l'entreprise elle-même, à des stratégies dont l'horizon temporel est plus long et qui portent plus sur l'environnement des firmes (4). Face à cette image d'actions réfléchies et stratégiques en direction des entreprises, on peut tout aussi bien mettre l'accent sur le souhait des collectivités locales d'éviter le cadre réglementaire strict des aides directes. De plus, la focalisation sur l'aménagement de zones d'activités paraît problématique, aussi bien en termes d'aménagement du territoire que par ses effets incertains sur l'emploi.

L'efficacité incertaine des zones d'activités aménagées

Selon différentes estimations, entre 350 000 et 600 000 hectares de zones d'activités sont aujourd'hui disponibles en France. L'outil le plus prisé par les collectivités locales n'est donc pas forcément le plus efficace dans l'attraction d'entreprises. Comment expliquer la surabondance de l'offre foncière ? Prenons l'exemple des Bouches-du-Rhône. Le Conseil général y a entrepris la réalisation d'un « technopôle environnemental » de 240 hectares, autour de la

(4) F. Gerbaux, P. Muller, « Interventions économiques des collectivités locales », *Pouvoirs*, n°60, 1992.

nouvelle gare TGV établie à mi-chemin entre Aix-en-Provence et Marseille, sur le plateau de l'Arbois (5). D'ores et déjà, une trentaine d'entreprises, représentant au total 300 emplois, sont implantées dans des bâtiments réhabilités par une société d'économie mixte contrôlée par le Conseil général. Pourtant, la réalisation de cet « Europôle » pose question. Elle se heurte à la concurrence toute proche du Parc technologique de la Duranne, réalisé récemment à l'initiative de la ville d'Aix-en-Provence. Plus largement, de nombreux sites sont disponibles pour des entreprises industrielles ou de services avancés en quête d'une implantation dans les Bouches-du-Rhône (6). On constate d'ailleurs, que les promoteurs privés, qui connaissent particulièrement bien le marché et la demande réelle dans la région, ne manifestent pas le moindre désir d'investir sur le plateau de l'Arbois.

Cette situation de redondance des projets du fait de la concurrence entre acteurs est loin d'être unique en France. On comprend alors pourquoi l'outil le plus utilisé par les collectivités locales pour favoriser le développement économique n'est pas forcément efficace. D'une façon générale, l'interventionnisme économique local s'exprime, dans le contexte français, par la multiplication des lieux de décision, la concurrence des territoires et une débauche d'efforts en direction du monde de l'entreprise, dont rien ne certifie qu'elle a des effets sur le niveau d'emploi. Comment être plus efficace ?

Décloisonner

Réponse traditionnelle promue par l'État face à l'émiettement des actions locales, la construction intercommunale n'est probablement qu'un des termes de la réponse. En parallèle, l'intensification des partenariats locaux et le métissage entre action économique et autres politiques publiques peuvent être envisagés.

Créer des partenariats entre acteurs économiques

Si on se situe en milieu urbain, on voit bien qu'à côté d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, de nombreux acteurs agissent également en faveur du développement économique : Conseil général, Conseil régional, Chambre de commerce et d'industrie, sociétés d'économie mixte, agences de développement, observatoires économiques... L'intercommunalité peut permettre de construire une vision économique supra communale à moyen terme ; encore faut-il que celle-ci converge avec les intérêts des autres acteurs de l'interventionnisme économique.

Orléans nous fournit l'exemple d'un *aggiornamento* inter-institutionnel qui a indéniablement joué sur l'implantation d'entreprises et la création d'emploi (7). Bien que capitale régionale, l'agglomération orléanaise

(266 000 habitants) n'exerce qu'une influence limitée sur les autres territoires de la région Centre. Sa situation aux portes de l'Île-de-France a fait de l'agglomération la troisième plate-forme logistique française dans les dix dernières années. Cette activité ne nous intéresse guère ici car elle est peu créatrice d'emploi, surtout en regard des énormes investissements des entreprises et de la consommation d'espace. Par contre, l'agglomération orléanaise accueille aujourd'hui une vingtaine de centres d'appels téléphoniques, qui représentent plus de 3 000 emplois. Orléans est aujourd'hui la cinquième ville française dans ce secteur, pour le nombre d'emplois, derrière Lille, Lyon, Bordeaux et Nantes, qui sont des agglomérations au marché du travail plus étendu et aux disponibilités en immobilier d'entreprises beaucoup plus grandes. L'essor d'Orléans s'explique essentiellement par la volonté du maire d'alors, Jean-Pierre Sueur, dont la motivation première était la création d'emplois, à la fois moyennement et très qualifiés (du CAP-BEP au niveau Bac+5). La ville d'Orléans a réhabilité plusieurs friches, construit des bâtiments en blanc et mis en place un dispositif incitant les promoteurs privés à augmenter les surfaces de leurs bâtiments. Parallèlement, le maire a négocié auprès des autres acteurs publics (Chambre de commerce, Conseil général, Agence de développement du Loiret), la mise en place d'une ingénierie d'accueil qui propose un interlocuteur unique pour traiter, dans des délais très courts, l'ensemble des aspects liés à un projet d'implantation. Enfin, la ville a interpellé des responsables de la formation et du service public de l'emploi, pour mettre en place des parcours de formation (8).

Articuler l'action économique avec d'autres politiques publiques

Par ailleurs, une stratégie économique locale ne peut maximiser les effets sociaux que si les dispositifs d'action économique s'articulent fortement à d'autres politiques publiques : contrats de ville, plans d'insertion, contrats d'agglomération, action sociale... En particulier, le développement économique d'une agglomération doit aussi être décliné à l'échelle des

(5) T. Blay, *Europôle méditerranéen de l'Arbois : étude de positionnement économique et foncier*, rapport de stage de Magistère Aménagement, Centre d'études supérieures d'aménagement, Université de Tours, 2000.

(6) On peut notamment citer le technopôle marseillais de Château-Gombert (créé à l'époque par la ville de Marseille et le Conseil général) et Euroméditerranée (porté par l'État sous la forme d'un établissement public). Ce dernier recherche l'implantation de structures de recherche ou de services marchands liés à la thématique de l'eau.

(7) Ch. Demazière, *Services aux entreprises, politiques locales et centralité : analyse de quelques agglomérations françaises*, rapport pour le Plan Urbanisme Construction Architecture, Université de Tours, 2002.

(8) L'alternance politique qui a eu lieu en 2001 à la mairie d'Orléans et à la communauté de communes (devenue depuis communauté d'agglomération) a entraîné la remise en cause de cette stratégie locale.

quartiers les plus défavorisés. Le fait que la croissance économique en France n'ait pas profité spontanément aux quartiers de la « politique de la ville » appelle des dispositifs pour modeler l'offre locale de travail tout en s'articulant avec une demande qui s'exprime au niveau du bassin d'emploi. De ce point de vue, le renforcement de l'intercommunalité et l'approfondissement de la décentralisation constituent une opportunité intéressante pour une action urbaine bénéficiant d'un portage politique plus affirmé au niveau local et recherchant une mise en cohérence des actions publiques (9). En Rhône-Alpes, plusieurs communautés d'agglomération ont mis en place un service économique chargé à la fois de la prospection d'entreprises et de l'insertion. Dans tous les cas, le renforcement de la cohésion sociale par le développement économique suppose une volonté politique forte, une réceptivité de certaines entreprises aux problématiques locales et, du côté des techniciens, le métissage des cultures professionnelles, voire l'émergence de nouvelles compétences. Soucieux de

réactivité et d'une image avantageuse, les services locaux d'action économique ont souvent copié les entreprises dans leur fonctionnement et leur recrutement. Tout en conservant ce professionnalisme, il reste à réinjecter des objectifs sociétaux dans leurs pratiques. ■ (*)

Christophe Demazière

(*) Article de Christophe Demazière, « Interventions économiques locales et cohésion sociale : les conditions de l'efficacité », *Pouvoirs locaux*, n°58, 2003. Le titre et certains intertitres sont de la Rédaction des C. F.

(9) B. Pecqueur, « Développement local urbain, des convergences et mutations à opérer », *Les Cahiers du DSU*, n°28, Lyon, CRDSU-Rhône-Alpes, 2000, pp. 27-29.

L'évaluation des politiques publiques locales par les chambres régionales des comptes : jusqu'où ?

Danièle LAMARQUE*

RÉSUMÉ

La gestion publique, notamment la gestion publique locale, est en train de passer d'une culture de la norme à une culture de la performance. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes accompagnent cette évolution en faisant une place de plus en plus importante à la démarche évaluative. Cette évolution implique un nouveau partenariat entre contrôle interne et contrôle externe, avec l'objectif commun de mesurer la performance et de rendre compte de l'efficacité de l'action publique.

La gestion des collectivités locales depuis la décentralisation est caractérisée par quelques évolutions significatives. Un nouveau mode d'action publique, fondé sur les partenariats et la contractualisation, s'est développé. La gestion locale s'est professionnalisée, tant dans sa fonction stratégique de planification, notamment en matière d'investissement, que dans le domaine du management et de la gestion. On voit enfin se développer les pratiques d'évaluation, volontaire ou obligatoire, dans de nombreuses politiques mises en œuvre au niveau local : fonds structurels européens, procédures contractuelles, RMI, formation professionnelle. La région Rhône-Alpes a ainsi été parmi les premières, dans les années 1990, à mettre en place un dispositif d'évaluation des politiques publiques. Ici, comme en Bretagne et en Midi-Pyrénées, les présidents des chambres régionales se sont associés à ces démarches.

* Conseillère maître à la Cour des comptes, Présidente de la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie.

Les chambres régionales ont adapté leurs interventions aux spécificités de la gestion locale et à leurs évolutions. Elles ont développé les enquêtes communes, en coopération avec la Cour et d'autres chambres, pour rendre compte des politiques partenariales complexes. Bien avant que la loi de décembre 2001 ne vienne fixer la définition de l'examen de la gestion, elles ont réorienté progressivement leurs méthodes du contrôle traditionnel de la régularité vers l'évaluation de la performance.

Certes, ces évolutions, dont la *Revue française de finances publiques* vient de rendre compte dans un récent numéro (1), ne sont pas achevées ; elles semblent toutefois irrévocablement engagées. Elles indiquent les tendances dominantes de la gestion publique locale pour les années à venir, et les caractéristiques du contrôle externe qui sera appelé à en rendre compte.

Ces perspectives peuvent être analysées à travers deux types de problématiques que l'évaluation des politiques locales met en évidence. La gestion publique est en train de passer d'une tradition de la norme à une culture de la performance : y a-t-il rupture ou continuité ? Et l'évaluation apporte-t-elle une réponse appropriée aux nouveaux enjeux de l'action publique locale ?

I. - DROIT ET PERFORMANCE :
VERS UNE NOUVELLE CULTURE DE LA GESTION ?

Les évolutions récentes, en particulier l'adoption de la nouvelle loi organique relative au budget de l'État, illustrent l'émergence d'une culture de la performance, qui se substitue à une tradition administrative marquée par la prééminence du droit.

1. Des notions, apparemment contradictoires

Apparemment, tout oppose droit et performance. Fondée sur un référentiel juridique, la norme a le caractère d'un principe général ; elle appelle un contrôle de régularité débouchant sur la sanction. Dans ce contexte de quasi-sacralisation de la loi, une symbolique forte est attachée à la norme et à son caractère prescriptif et universel. C'est sans doute pourquoi les lois d'expérimentation sont peu nombreuses en France.

La performance s'apprécie au contraire selon des critères multiples, économiques et sociaux. Pragmatique, elle relativise la norme en mettant l'accent sur les résultats ; elle est même parfois iconoclaste, lorsque l'évaluation interprète le contexte administratif comme un système d'acteurs qui influe sur l'application de la loi elle-même. On sait bien que la disparité des

moyens alloués à l'institution judiciaire n'est pas sans effet sur la manière dont est rendue la justice à travers le territoire. L'évaluation de la performance, qui vise à améliorer la connaissance et à faciliter l'action, a donc pu se trouver en conflit avec une culture marquée par un mode de jugement juridique de l'action administrative.

Droit et performance ne sont pourtant pas des notions totalement étrangères. On peut donner trois illustrations de cette contiguïté. La première est l'existence d'un droit de la performance. La LOLF, la planification, la définition légale de l'évaluation, autant d'exemples qui attestent l'inscription dans l'univers juridique des notions liées à l'efficacité et à l'efficacité de la gestion. Ce droit de la performance est du reste déjà ancien : la construction juridictionnelle du contrôle de proportionnalité, qui apprécie le bien-fondé d'une réglementation en fonction des circonstances concrètes ou de l'équilibre entre avantages et inconvénients, en est la preuve.

On doit reconnaître d'autre part que l'efficacité, notion de base de la performance, est indissociable de la régularité. Dans la plupart des domaines de la gestion publique, la sécurité juridique et financière et la maîtrise des processus de gestion sont la garantie d'une utilisation optimale de la ressource, et donc d'une meilleure efficacité. La protection de la ressource en eau potable passe par la mise en œuvre de nombreux contrôles. La gestion des personnels ou la commande publique, supposent des procédures rigoureusement maîtrisées.

Enfin, l'évaluation elle-même cherche sa légitimation dans sa capacité à influencer sur la décision. Elle suppose, pour être utile, un retour sur l'action, et peut donc conduire à en adapter les cadres juridiques et administratifs.

On peut donc considérer que loin de s'opposer, droit et management s'informent réciproquement :

« Pas plus que le droit ne peut rester insensible au désir grandissant de performances publiques, ces dernières ne peuvent se passer d'une expression juridique. Sans cette reconnaissance du droit, le discours de l'efficacité laisserait apparaître un déficit de légitimité » (2).

2. La gestion locale face à l'enjeu de la performance

Les collectivités territoriales, bien avant l'État, ont commencé à inscrire leur gestion dans une culture de la performance et de l'évaluation. Plusieurs facteurs les y ont poussées. La demande des citoyens tout d'abord, de plus en plus exigeants quant à l'efficacité et à la qualité des services publics, et attentifs à l'information qui leur est donnée sur ces services et leurs performances comparées ; un consumérisme des services publics est en voie de se développer et de se diffuser rapidement grâce à Internet.

(2) Jacques CAULLOSSE. « Le droit administratif contre la performance publique ? », *AIDA*, 20 mars 1999, p. 195 à 211.

(1) « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », *RFFP*, n° 81, mars 2003, Paris, LGD.

Responsables de domaines d'intervention de plus en plus larges, les collectivités elles-mêmes ont professionnalisé leur gestion. Nombre d'entre elles (le tiers des grandes villes, les deux-tiers des régions) ont mis en place des dispositifs de contrôle de gestion et parfois aussi d'évaluation. L'évaluation obligatoire des fonds structurels communautaires, depuis 1988, et des contrats de plan, depuis 1993, a encouragé cette évolution. La politique de la ville, l'action économique font partie des actions contractualisées qui ont donné lieu au plus grand nombre d'évaluations. Une enquête récente indique que parmi 48 villes de plus de 50 000 habitants, les deux-tiers conduisent des démarches d'évaluation volontaires ou obligatoires (3).

Le contrôle externe a accompagné cette évolution : les chambres régionales, en coopération ou non avec la Cour, ont développé les enquêtes communes : eau et assainissement, restauration collective, voirie départementale, RMI, politique de la ville, gestion des déchets ménagers, casinos, transports urbains, ont ainsi donné lieu à des publications dans les années récentes.

La culture de la performance modifie donc en profondeur la conception et les pratiques de la gestion : elle finalise l'action publique, en mettant l'accent sur ses résultats ; elle introduit une culture de la mesure et un principe de transparence. Elle rapproche, chez les exécutifs élus, deux types de responsabilisés, politique et gestionnaire. La notion de performance est indissociable de l'évaluation, qui aura pour tâche d'apprécier dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints (c'est l'efficacité de l'action), et s'ils l'ont été au meilleur coût, avec la plus grande efficacité possible.

II. - L'ÉVALUATION : UNE RÉPONSE AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA GESTION LOCALE ?

I. Évaluation et gouvernance

Le concept de gouvernance permet de rendre compte des caractéristiques de l'action locale telle qu'elle se présente aujourd'hui : un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, organisé pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains (4). Une politique publique locale n'est donc que très rarement un dispositif cohérent de mise en œuvre d'une décision rationnelle, ne serait-ce que parce qu'elle peut recouvrir les formes les plus diverses : soit une action décidée en toute autonomie par une collectivité, soit la mise en œuvre locale d'une politique nationale (RMI), soit enfin une politique décidée contractuellement en partenariat avec d'autres

collectivités. L'évaluation doit rendre en compte de ce nouveau type d'action publique, partenariale et différenciée, à plusieurs niveaux de décision et de pertinence.

- Les partenariats, mode d'action publique locale

L'action publique locale apparaît comme un « polycentrisme à géométrie variable » (5), où de plus en plus d'actions sont décidées et conduites en partenariat : c'est le cas des formes de coopération institutionnalisées (procédures contractuelles, intercommunalité), mais aussi plus généralement de la plupart des champs de l'action publique, en l'absence de répartition exclusive des compétences. L'articulation entre ces différents niveaux de décision est de plus fréquemment assortie d'une pluralité d'objectifs, caractéristique des politiques complexes menées notamment dans le domaine social. Qu'est-ce qu'une politique de la ville sinon un projet composite déployé dans le champ du social, mais aussi de l'urbanisme, de l'éducation, de l'habitat ?

En présence d'une pluralité de décideurs et de parties prenantes, seule une évaluation externe indépendante peut rendre compte des résultats de ces actions. L'évaluation doit donc résoudre le problème de l'imputabilité, c'est-à-dire identifier quels facteurs, voire quels acteurs, sont à l'origine des résultats observés. Elle doit faire face à une double difficulté : formuler un jugement global à partir de niveaux de légitimité différents, et rendre compte à chacun des intervenants de sa propre contribution.

- La différenciation des niveaux d'intervention

L'évaluation de ces politiques partenariales n'est pas sans difficulté : elle doit apprécier des résultats par rapport à des référentiels qui varient selon le niveau de décision concerné : une politique de transports n'a pas le même sens au niveau européen (faciliter la circulation des personnes et des biens), national (promouvoir un aménagement harmonieux du territoire), régional (assurer le développement économique grâce à l'interconnexion des réseaux), infra-régional (développer l'emploi et préserver l'environnement).

Les politiques publiques, qu'elles soient décidées au niveau national ou territorial, ont vocation à s'adapter à des problématiques locales. L'évaluation doit rendre compte de l'adéquation, réussie ou non, entre les besoins constatés et les effets des actions mises en œuvre. Or cette recherche ne peut être valablement conduite qu'au plus près du terrain. Ce n'est pas en effet dans l'amont des objectifs, mais au niveau de l'action que les résultats s'évaluent. L'efficacité du RMI et la réalité de l'insertion s'apprécient dans la qualité des contrats, le devenir des intéressés, l'action des agents qui les prennent en charge.

(3) Maurice BASLÉ, « Les pratiques évaluatives des villes de plus de 50 000 habitants », in *Pouvoirs locaux*, n° 57, II/2003, p. 42 à 44. 48 villes ont répondu au questionnaire, parmi les 118 concernées.

(4) Le Galès, 1998.

(5) Jean-Claude THOENIG, « L'action publique locale entre autonomie et coopération », Les 2^{es} entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, Éd. de l'Aube SECPB, Paris, 1999.

L'évaluation de l'action publique locale devra donc s'adapter à ce contexte très particulier. Sa diffusion, et son efficacité à promouvoir des modes d'action équitables et pertinents, dépendront de la capacité des acteurs à intégrer cette nouvelle culture dans leurs pratiques de gestion, et de contrôle.

2. Les conditions de réussite de l'évaluation

L'évaluation ne peut être qu'une culture partagée : inscrite dans le quotidien de la gestion, elle fonde un nouveau partenariat entre contrôle interne et contrôle externe, autour de l'objectif commun de mesurer les performances et de rendre compte des effets de l'action publique. Elle a besoin pour cela d'un système d'information approprié, et d'une professionnalisation des pratiques.

- L'information, clé de la mesure

Il ne peut y avoir d'évaluation sans un système d'information et de mesure capable de rendre compte de l'atteinte des objectifs fixés aux différentes actions. Si les objectifs généraux, stratégiques, se prêtent plus facilement à l'évaluation, pour des raisons d'ordre à la fois technique et politique, il est en revanche souhaitable que des objectifs plus opérationnels, assortis d'indicateurs de mesure, structurent l'action. Les chambres régionales ont souvent souligné la nécessité de systèmes d'information fiables, permettant la mesure des résultats, déploré l'absence de programmation ou d'analyse des besoins préalable à la définition des objectifs, sensibilisé les acteurs à l'utilité de mettre en place une évaluation. L'évaluation se développera d'autant mieux qu'elle aura pu bénéficier de cette « fertilisation croisée » avec le management (6).

Cette information doit être homogène et fiable afin de permettre la comparaison des différentes collectivités entre elles. Les collectivités ont en effet besoin de situer leur gestion dans le temps et dans l'espace : dans le temps, pour mesurer leurs propres évolutions ; dans l'espace, pour se comparer aux autres, identifier les bonnes pratiques et optimiser l'usage de leurs ressources. La décentralisation accrue appelle donc un dispositif d'information et de suivi cohérent, axé sur la performance, dont la qualité et la pérennité doivent être garanties.

- La professionnalisation de l'évaluation et le rôle des chambres régionales

L'évaluation exige des compétences, de la rigueur, de l'indépendance. Parmi les différents acteurs, publics ou privés, qui peuvent intervenir uti-

lement pour la mettre en œuvre, les juridictions financières peuvent apporter une contribution importante. L'ensemble de la Cour et des chambres dispose d'un champ de compétence extrêmement large, qui permet de rendre compte d'une action publique éclatée entre différents intervenants, et de réunir l'information qui permet d'établir des comparaisons entre les collectivités. Les juridictions apportent leur expertise financière dans un domaine où cette dimension fait cruellement défaut depuis le développement de l'évaluation à partir des années 1990. Elles offrent une garantie d'indépendance, par leur position institutionnelle, leur déontologie et leurs méthodes d'enquête et de collégialité. Certes, cette nouvelle orientation professionnelle impose un effort accru de formation, de méthodologie, d'organisation ; mais ce travail est déjà commencé : la définition d'une charte de qualité des enquêtes communes, l'effort intense de formation et d'approfondissement des méthodes engagé depuis quelques années commencent à porter leurs fruits.

L'évaluation introduit dans le champ de la gestion publique un principe de transparence et de responsabilité. Elle garantit la solidité du contrat social qui lie les citoyens à leurs élus. Parce qu'elles ont pour mission de contribuer à renforcer ce lien, les chambres régionales ont très clairement inscrit l'évaluation parmi leurs objectifs de développement professionnel.

(6) Patrick GIBERT, « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare », *Politiques et management public*, Vol. 20, mars 2002, n° 1.

DOCUMENT N° 7

Le contrôle de gestion des collectivités locales

Chambres régionales des comptes 2004

Les leçons à tirer des observations des CRC

LES DÉFAILLANCES DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE INTERNE DANS LE SECTEUR LOCAL

(Rapport annuel 1999 de la Cour des comptes)

Dans le cadre de leurs contrôles des comptes et de la gestion, les chambres régionales des comptes sont amenées de plus en plus fréquemment à s'intéresser aux dispositifs de contrôle interne, dans la mesure où elles constatent que des dysfonctionnements trouvent leur origine dans des déficiences de l'organisation ou des procédures internes. Elles rejoignent ainsi l'une des préoccupations des collectivités territoriales, qui est de renforcer l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de la gestion.

Cette appréciation des dispositifs de prévention des risques trouve, en particulier, un terrain d'application dans l'examen de la régularité ainsi que de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité des opérations d'achats. Elle constitue une méthode permettant de préciser si certaines anomalies relevées peuvent être considérées comme représentatives d'un comportement de gestion.

9) L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Depuis vingt ans, dans les discours, l'évaluation des politiques publiques locales est fréquemment invoquée comme étant une nécessité. Cependant, dans les faits, fort peu de collectivités territoriales s'engagent dans des démarches concrètes. Ceci tient en grande partie à ce que les élus locaux et leurs collaborateurs entrevoient mal qui doit évaluer? Pour quel usage politique? Selon quelle méthode? Pour aboutir à quels contenus? Pour quel coût?

Sans avoir la prétention, dans le présent document, de traiter de l'ensemble des ambitions et dimensions pouvant être données à la démarche d'évaluation, nous nous contenterons de formuler une suggestion: toute collectivité territoriale d'une certaine taille peut, sur le modèle des évaluations contenues dans les lettres d'observations des CRC, avoir intérêt à conduire une démarche d'évaluation aux trois caractéristiques suivantes: légère, quadriennale et par bloc de politiques publiques.

Parfois, constatant que les élus et les services entrevoient mal les objectifs, les paramètres et les résultats d'un bloc de politique publique, les CRC - lors de leur examen de gestion quadriennal - procèdent en lieu et place de la collectivité territoriale à une évaluation traduite en quelques pages.

Dans une perspective préventive, il nous paraît souhaitable que, dans les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille, un travail d'évaluation soit opéré sur ce modèle, répondant, pour une part, à un besoin de clarification de l'action conduite et, pour une autre part, à un objectif de prévention d'observations de la CRC. L'ambition peut être, selon un cycle de quatre ans, de balayer tous les blocs de politiques publiques locales.

Diverses modalités opérationnelles peuvent être retenues par les exécutifs pour conduire une telle évaluation légère, quadriennale et par blocs de politiques publiques. Nous suggérons quelques modalités, les plus simples politiquement et techniquement de notre point de vue, pouvant favoriser une première appropriation de la démarche d'évaluation au sein de l'institution:

- prévoir une commande d'évaluation de l'exécutif et une restitution de celle-ci à l'exécutif;
- le cas échéant, prévoir un comité scientifique composé d'experts extérieurs à la collectivité territoriale, désigné par l'exécutif, qui émette un avis sur la méthodologie proposée pour chaque évaluation, dans un premier temps, et sur la qualité du document rendu, dans un second temps;
- envisager la conduite de l'évaluation, en étroite association avec les services concernés, en recourant à une personne ressource de la collectivité ou à un intervenant extérieur.

Principaux conseils:

- Analyser l'organisation et le coût des services publics locaux
- Évaluer les outils de connaissance des interventions publiques (coût, qualité du service rendu, impact...)
- Appréhender l'existence et la qualité d'objectifs donnés à l'action publique
- Apprécier la qualité de programmation des actions publiques
- Juger la régularité des actions publiques
- Expertiser les modalités de contrôle interne
- Estimer les risques inhérents aux interventions économiques pour éviter d'avoir à porter les fortes pertes ou les lourdes charges générées par des entreprises en difficulté

L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS ATTEINTS ET DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS MIS EN ŒUVRE

(Rapport public 2002 de la Cour des comptes)

La loi précitée du 21 décembre 2001 a établi avec clarté la capacité des CRTC à formuler des observations inspirées d'une approche économique, privilégiant l'appréciation de l'efficacité des gestionnaires locaux ou leur aptitude à utiliser au mieux les ressources publiques dont ils disposent.

Cet acquis législatif a conforté les juridictions financières dans la formulation d'observations à tonalité moins étroitement juridique, qui portent sur des aspects traditionnellement mis en avant par la doctrine, à travers la formule dite des « 3E » en usage depuis plusieurs décennies. La définition de l'examen de la gestion retenue par le législateur utilise une terminologie un peu différente, où l'on retrouve partiellement les idées de contrôle de l'efficacité, de l'économie et de l'efficience, dans l'appréciation de « l'économie des moyens mis en œuvre » et de « l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs ». Les observations de cette nature, traditionnellement moins nombreuses que les observations de régularité, en abordent globalement les trois aspects.

L'appréciation des effets des observations des CRC dans le domaine de l'évaluation des résultats et des moyens mis en œuvre par les gestionnaires locaux par rapport aux objectifs fixés par les assemblées délibérantes pose d'importants problèmes, dans la mesure où nombre de ces observations portent sur des opérations achevées et uniques en leur genre, pour lesquelles les erreurs signalées ne peuvent plus être réparées, la collectivité n'ayant pas une opportunité, à brève échéance, d'appliquer les préconisations de la chambre. Néanmoins, il existe des cas où les juridictions financières ont mis en lumière, au-delà de dysfonctionnements ponctuels, des défaillances dans les procédures de gestion, avec des conséquences en termes d'efficacité ou de moyens, susceptibles d'être corrigées par les gestionnaires locaux dans le cadre d'autres opérations.

Le thème de l'évaluation de l'économie des moyens engagés et des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés a permis à plusieurs CRC de formuler des observations suivies d'effet de la part des organismes contrôlés. Ces mesures sont particulièrement visibles dès lors qu'elles se traduisent par des économies de ressources publiques. La chambre de Midi-Pyrénées avait relevé le peu d'empressement d'un ordonnateur à répondre aux demandes du comptable public d'engager des poursuites à l'encontre de débiteurs récalcitrants d'une institution publique, pratique préjudiciable aux intérêts publics. Cette observation a contribué à une prise de conscience au sein de l'organisme concerné qui a mis sur pied un dispositif de réponse aux demandes du comptable. En Bretagne, la chambre avait critiqué les lacunes du dispositif comptable d'un service d'eau affermé par un SIVOM, qui ne permettait pas à cet établissement public de s'assurer de la réalité des coûts. Des différences à son détriment avaient été pointées sur deux postes de dépenses, entre des estimations prévisionnelles et les comptes réels. A la suite de ces observations, le conseil syndical a décidé de réclamer au fermier la restitution des différences relevées par la chambre, puis annoncé leur recouvrement pour 213 000 € environ. La chambre de Rhône-Alpes s'était étonnée du niveau élevé de subventionnement d'un office du tourisme par une commune (plus de 750 000 €) alors que cet office plaçait systématiquement ses excédents de trésorerie en SICAV. Le maire avait en réponse annoncé une redéfinition des relations entre l'office et sa commune, à travers un contrat d'objectif. Peu après, à son initiative, le même maire informait la chambre des suites données dans l'intervalle à ses observations.

Le thème de l'emploi des moyens, notamment humains, dont disposent les collectivités peut être illustré par un contrôle de la chambre de Provence-Alpes-Côte d'Azur dans une commune dépourvue de réelle maîtrise des ressources humaines, avec une hausse des effectifs, en l'absence d'instruments de gestion prévisionnelle et sans capacité de contrôle de l'assemblée délibérante. La collectivité a alors réformé ses pratiques, à travers une rationalisation de l'emploi des effectifs et une réorganisation interne. La commune a ainsi été en mesure de mettre fin à une quarantaine de contrats non justifiés et s'est engagée dans la mise en application d'un outil de pilotage.

Les chambres peuvent aussi provoquer d'importantes économies de ressources à travers un examen attentif des dispositifs contractuels complexes qui lient des collectivités à leurs partenaires.

En Picardie, l'utilisation du parc de l'équipement par un département avait suscité plusieurs observations de la chambre. Elle y relevait la dépendance du département à l'égard de la DDE, qui se trouvait en situation de donneur d'ordre (conducteur d'opération), prestataire (exécutant des travaux) et contrôleur des travaux, pour le compte du département, ce dernier étant dans l'incapacité de contrôler les engagements de dépenses et la réalité des coûts facturés. Des dépassements significatifs avaient été relevés sur cinq ans entre les prestations prévues et les commandes passées et facturées pour un total de 33,57 € (5,38 M€). Le département s'est engagé à modifier la convention avec la DDE et à instaurer des niveaux maximum et minimum à ses engagements financiers.

En Provence-Alpes-Côte-d'Azur, l'analyse par la chambre des relations entre une commune et une société d'économie mixte locale a démontré que la collectivité supportait inutilement la charge de trois emprunts alors que sa trésorerie permettait de l'en dispenser. La résiliation des emprunts par la commune lui a procuré une économie de frais financiers évaluée à 865 000 € environ. La complexité des relations contractuelles entre un département de Rhône-Alpes et un établissement public avait favorisé l'accumulation d'une dette de plus de 2,1 M€ envers la collectivité, liée à un défaut de suivi des avances consenties et à une imperfection des états financiers. Suite à l'examen de la chambre, l'apurement de la dette a été engagé et un dispositif comptable et budgétaire mis en place pour éviter de tels errements.

Des considérations plus qualitatives ont donné lieu à des préconisations suivies d'effet, comme en région Centre où un maire s'est engagé en réponse aux observations de la chambre à exiger de son gestionnaire du réseau de transports publics des comptes rendus plus précis permettant, au-delà d'indicateurs financiers, de mesurer la qualité du service rendu.

La chambre Nord-Pas-de-Calais avait constaté qu'un département avait une perception insuffisante de l'impact des actions d'insertion financées dans le cadre du RMI et que le contrôle exercé sur les organismes conventionnés était insuffisant. Elle a pris acte des reverses intervenus (350 633 €), du fait d'actions non réalisées, ainsi que de l'engagement de la collectivité de procéder à des contrôles par échantillonnage.

En Limousin, en réponse aux observations de la chambre, une collectivité s'est également engagée à compléter son suivi administratif des actions financées en matière éducative par une démarche-qualité testée dans d'autres domaines de sa compétence.

[...]

EXTRAITS

3) ÉVALUATION DU CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION

« Les crédits inscrits au contrat de plan Etat - région de la région de Picardie, entre 1994 et 1998, étaient de 756,60 M€. Sur la période 1994-1998, 619,03 M€ ont été affectés. Au 1^{er} janvier 1999, l'Etat avait affecté 301,13 M€, la région 317,90 M€.

L'article 91 du contrat de plan Etat - région pour la période 1994 à 1998 disposait que « l'Etat et la région décideront de réaliser, en tant que de besoin, l'évaluation des programmes et des actions menées dans le cadre du présent contrat. L'évaluation ne saurait être exhaustive et concernera un nombre limité de programmes. Les contractants choisiront les programmes à évaluer ainsi que les méthodes d'évaluation à mettre en œuvre.

L'évaluation visera à :

- apprécier les effets des différents programmes au regard des objectifs communs que se fixent l'Etat et la région ,
- renforcer l'efficacité globale des programmes mis en œuvre en mesurant l'adéquation des moyens de ces programmes aux objectifs affichés et en dégagant les propositions d'ajustements.

Le protocole d'exécution déterminera le dispositif général dans lequel s'inscrira l'évaluation des programmes.»

Le protocole d'exécution du contrat de plan détaille le dispositif d'évaluation en rappelant les principes généraux qui doivent l'inspirer, notamment :

- mesurer la pertinence des actions proposées par rapport aux objectifs globaux des programmes fixés conjointement par l'Etat et la région ,
- mesurer la cohérence des moyens avec les objectifs fixés,
- mesurer l'efficacité, par comparaison des résultats - ou des effets - aux objectifs fixés,
- mesurer l'efficacité par comparaison des moyens mis en œuvre aux résultats obtenus,
- mesurer l'impact des programmes en prenant en compte les effets larges directs et indirects,
- et analyser les procédures de mise en œuvre.

Le protocole d'exécution envisage trois modalités possibles d'évaluation : « ex ante », concomitante et « ex post ».

Le dispositif d'évaluation repose sur le comité régional d'évaluation (CRE) qui comprend le Préfet de région , le président du Conseil régional et le président du Conseil Économique et Social régional. Le CRE choisit les programmes à évaluer à la suite d'une étude de faisabilité. Après validation de cette dernière, le CRE pourra être élargi, avec voix consultative, au président de la Chambre régionale des comptes et au Trésorier payeur général de région. Sous sa forme élargie, le CRE est coprésidé par le

Préfet de région et le président du Conseil régional. Le CRE élargi est chargé d'approuver l'engagement de l'évaluation du programme et ses modalités d'organisation et de financement.

Toujours selon le protocole d'exécution, des instances techniques d'évaluation désignées par le CRE et comprenant des représentants des services de l'Etat et de la région ainsi que des membres du Conseil Économique et Social régional, sont chargées de :

- proposer le cahier des charges du projet d'évaluation au CRE,
- passer commande des travaux d'évaluation auprès des chargés d'évaluation (bureaux d'études et experts extérieurs) en tant que de besoin,
- suivre le déroulement des travaux,
- examiner les rapports intermédiaires et présenter un avis au CRE,
- rédiger un avis sur le rapport final proposé par les chargés d'évaluation,
- proposer des ajustements et réorientations concernant le programme évalué.

A titre indicatif, l'Etat et la région identifiaient quatre grands domaines à l'intérieur desquels ils souhaitaient pouvoir évaluer certains programmes : aménagement du territoire, développement économique, environnement et formation des hommes.

Installé en novembre 1994, le comité régional de l'évaluation avait décidé d'évaluer les programmes concernant :

- la réalisation de l'espace métropolitain Amiens - Saint-Quentin - Abbeville - Beauvais ;
- les contrats de développement urbain ;
- la procédure ATOUT,
- la formation professionnelle,
- la mise en place d'une gestion globale et concertée dans la moyenne vallée de l'Oise (volet environnement),
- le transfert de technologie au travers du programme en faveur du centre de valorisation des glucides et des produits naturels.

La Chambre constate que l'évaluation régionale des programmes de formation professionnelle a été suspendue compte tenu de l'évaluation nationale conduite sur ce thème cependant que celles concernant l'espace métropolitain et les contrats de développement urbain (CDU) ont été abandonnées au terme d'études de faisabilité.

Le président de la région a indiqué que s'agissant de l'espace métropolitain, le CRE a estimé que les objectifs assignés ainsi que les effets attendus des programmes

n'avaient pas été suffisamment identifiés au départ et que les actions à évaluer étaient trop disparates, que d'autre part, l'évaluation des CDU confiée en 1997 à une structure universitaire a été abandonnée à la suite de la défaillance de celle-ci.

En conclusion, pour les trois actions évaluées et plus particulièrement à partir de l'évaluation du volet environnement, le Comité régional d'évaluation avait établi un constat général sur les difficultés liées :

- à la recherche d'un bureau d'études ayant effectué des travaux d'évaluation,
- au champ même de l'évaluation,
- au manque de points de référence l'année du démarrage du programme,
- au manque de lisibilité des objectifs lors de l'établissement du programme,
- à l'absence de mise à disposition d'un outil de suivi des financements,
- à mesurer les effets propres du contrat de plan,
- aux décisions tardives de financement des évaluations.

La Chambre observe que les imprécisions quant aux objectifs opérationnels et aux indicateurs de performance n'ont pas permis de se conformer aux principes généraux d'évaluation que définissaient tant le protocole d'exécution du contrat de plan que la circulaire interministérielle du 9 décembre 1993 relative à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville). Par exemple, s'agissant de la procédure ATOUT de diffusion des techniques : les effets en matière de croissance du chiffre d'affaires ou de création d'emplois ne sont pas connus. Les effets des aides perçues ne peuvent donc être mesurés.

Toutefois, il apparaît, comme l'indique le président de la région dans ses réponses, que des enseignements ont été tirés dans la définition des évaluations prévues au contrat de plan Etat région 2000-2006, et dans la mise en place d'un outil de suivi physique et financier des politiques et des programmes publics.

La Chambre souligne l'intérêt des procédures d'évaluation et d'une définition de leurs objectifs dans les cahiers des charges. »

NOUS VOULONS FAIRE PARTICIPER LES USAGERS A L'EVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Adjoint au maire chargé du développement social, de la solidarité, des personnes âgées et des retraités à Angers, Hervé Carré (PS) creuse avec conviction le sillon de la participation.

Vous avez été longtemps éducateur en prévention spécialisée. Comment en êtes-vous arrivé à exercer des fonctions politiques ?

Hervé Carré : Le lien, pour moi, est devenu assez évident avec les années que j'ai passées en prévention spécialisée. C'est l'originalité de la fonction éducative, et particulièrement de la prévention spécialisée, que d'être en lien direct avec le politique. Actuellement, cette dernière a d'ailleurs besoin de se réinterroger pour être là où elle dit qu'elle veut être. En prévention spécialisée, les professionnels ont une position d'interface, je dirais presque naturelle, en tout cas évidente, avec le politique. Et donc avec l'organisation sociale qui en découle. J'ai rejoint l'équipe municipale en 1995, à la demande du maire. Sans pour autant prêter allégeance. J'avais l'impression d'avoir atteint les limites de l'exercice sur le terrain en tant que professionnel. Il y avait beaucoup à faire pour renouer avec les gens, remailler le territoire pour retrouver du lien social et développer les solidarités. J'ai le sentiment d'avoir été mandaté sur la question qui me tient à cœur : celle de la démocratie participative, pour permettre aux habitants – à ceux qui se sentent

abandonnés, confinés dans la précarité – de se réapproprier leur vie dans leurs quartiers.

C'est dans cet esprit que vous avez mis en place un comité d'usagers du centre communal d'action sociale ?

H.C. : Oui, en effet, il a été installé il y a presque deux ans. Mais auparavant, on a réorganisé l'accueil social : on a réduit considérablement les délais d'attente, d'instruction et de décision des prestations. Un seul exemple parlant : on est passé de 20 minutes d'attente et 6 minutes d'entretien à l'accueil à 6 minutes d'attente et 20 minutes d'entretien ! On a aussi formalisé un guide des procédures et un règlement intérieur des aides sociales facultatives, rendu l'accueil polyvalent en renforçant les compétences des agents. Nous avons ensuite élaboré une charte et un règlement intérieur du comité qui comprend des usagers, des associations, des fonctionnaires et des élus, afin d'en définir la philosophie et le fonctionnement.

Avec quel objectif ?

H.C. : Notre objectif, c'est de faire participer les usagers à l'évaluation de l'action publique et à l'élaboration de réponses solidaires nouvelles qui les concernent. Les élus, en lien avec le comité qui regroupe 90 personnes, ont finalement retenu 8 projets de développement social prioritaires sur 650 idées recueillies ! Parmi lesquels la création de prêts remboursables, un journal des usagers du CCAS, des actions collectives autour de l'estime de soi...

Où en êtes-vous ?

H.C. : Une équipe projet est installée au CCAS avec une vingtaine d'agents volontaires du service Action sociale. Ils occupent une place de pilote ou de copilote dans des groupes chantiers sur les thématiques retenues. Notre idée a consisté à requalifier les ressources humaines en formant les agents aux pratiques collectives et à la conduite de projets à travers une "formation-action". Nous avons passé avec eux un contrat de deux ans. C'est-à-dire qu'on fait avancer la démarche tout en formant les acteurs. Ce n'est pas du folklore, je vous le garantis ! Chacun des projets fait l'objet d'un partage d'informations et est suivi par des référents politiques et techniques.

CHIFFRES CLÉS

ANGERS (2002)

Ville d'Angers : 156 000 habitants

Agglomération : 260 000 habitants

Budget de fonctionnement du centre communal d'action sociale (CCAS) : 19 799 000 €

Secours d'urgence : 9 400 pour un montant de 367 000 €

Aide aux jeunes : 69 000 € pour 556 jeunes

Point Accueil Solidarité (accueil des SDF) : 15 750 passages, soit 70 par jour en moyenne

83 associations de solidarité subventionnées : 112 300 € (budget CCAS), 106 000 € (budget ville)

Comité d'usagers : 63 usagers, 14 représentants d'associations, 89 agents du CCAS, 6 élus répartis en 4 collèges

Les 8 chantiers du comité : mise en place de prêts ; journal des usagers ; formation des membres du réseau ; actions estime de soi ; amélioration du logement ; dialogue jeunesse ; maison parents/ados ; vacances pour personnes à revenus modestes

Le management des cadres est aussi en pleine évolution. Est-ce votre conviction participative qui se déploie à travers la gestion des ressources humaines ?

H.C. : Les villes ne peuvent plus se contenter aujourd'hui d'être seulement des prestataires. Il faut qu'elles puissent animer leurs troupes. Les cadres doivent pouvoir faire valoir leur expertise, c'est-à-dire leur capacité à mobiliser. Pour cela, il leur faut des lieux où ils puissent partager des projets et où le potentiel de chacun soit reconnu. L'Espace projet que nous avons mis en place pour requalifier la posture des cadres doit leur permettre aussi de réfléchir au sens de leur action sans se sentir sous l'injonction d'une politique. Vous savez, les élus ont du mal à se laisser mettre en porte-à-faux ! Les cadres communaux doivent apprendre à travailler côte à côte, pas seulement en face à face, pour confronter les savoir-faire.

En quoi consiste concrètement cet Espace projet ?

H.C. : C'est un cadre de travail commun qui, après différents échanges et concertations entre la direction et les cadres, leur a permis de se structurer sur un ensemble de valeurs, de modes de fonctionnement et de chantiers à travailler ensemble, transcrits dans une charte des valeurs de l'encadrement. Cette dernière a été proposée à l'engagement personnel de chacun et transmise aux décideurs, aux équipes, aux partenaires... Les deux chantiers jugés prioritaires ont porté sur la connaissance du projet social par les cadres, en lien avec les élus et les administrateurs, et les processus de décision et de délégation au sein du CCAS.

Un autre projet vous tient aussi à cœur, la charte Culture et Solidarité...

H.C. : En effet, je pense que rendre la culture accessible aux publics défavorisés, c'est un véritable enjeu de citoyenneté. C'est l'objet de cette charte qui a été signée en 1998. Pour en accentuer encore la dimension participative, nous en avons redéfini le périmètre l'année dernière. Elle associe le CCAS, les associations du secteur social et les équipements culturels de la ville. Ces derniers proposent des spectacles aux associations qui organisent les sorties avec leurs adhérents et usagers. Le CCAS se charge de la billetterie en vendant aux associations chaque place au prix de 2 €. En parallèle, il y a aussi des actions de sensibilisation, des ateliers d'expression artistique, l'attribution de "chèques lire", etc. La coordination de la charte a été confiée à la direction de l'Action culturelle qui continue à travailler en transversalité avec le CCAS. Je ne crois pas que cette dynamique soit largement partagée par beaucoup de villes. Je suis fier qu'Angers ait mené cette initiative.

Propos recueillis par Dominique Lallemand