

*Centre de recherche
pour l'étude
et l'observation
des conditions
de vie*

Sou1997-1058

*142, rue du Chevaleret
75013 PARIS
Tél. 01 40 77 85 04
Fax 01 40 77 85 09*

CREDOC-DIRECTION

IMPORTANT

Ce rapport est actuellement soumis à embargo ou à diffusion restreinte par le commanditaire de l'étude dont il traite. Il vous est adressé au titre de vos responsabilités à l'égard du Centre.

**NOUS VOUS DEMANDONS DE NE PAS LE
DIFFUSER**

**Crédoc - Évaluation des politiques
publiques, étude comparative. Mai
1997.**

CREDOC•Bibliothèque



CRÉDOC

L'ENTREPRISE DE RECHERCHE



Centre de Recherche pour l'étude
et l'Observation des Conditions de vie

142 rue du Chevaleret, 75013 Paris

**Evaluation des politiques publiques :
étude comparative en vue de
l'évaluation du FMGD**

Rapport réalisé à l'intention de
l'Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie (ADEME)

**Bruno Maresca
Guy Poquet**

Département Evaluation des politiques publiques

Mai 1997

Sommaire

	<i>Pages</i>
Introduction	3
1. Rappel du contexte et des objectifs de l'étude.....	3
2. Le choix des études analysées.....	4
Les critères du choix.....	4
 I. Les caractéristiques du FMGD	 6
I. Le dispositif législatif.....	6
II. Les objectifs du FMGD.....	7
III. Les aides du FMGD.....	8
IV. Les critères d'attribution.....	9
V. Le bilan des interventions du FMGD.....	12
 II. La place de la méthodologie dans l'évaluation	 17
I. L'exemple de l'évaluation de la politique du tourisme en Bretagne.....	17
II. Les conditions de la démarche évaluative.....	19
 III. L'analyse des cas	 22
I. Les actions des fonds structurels communautaires.....	22
II. Le Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE).....	26
III. La politique de l'eau du Département de l'Hérault.....	32
IV. Les politiques d'amélioration de la qualité de l'air.....	43
V. L'évaluation des politiques de recherche-développement et de l'innovation.....	48
 IV. Pour une évaluation du FMGD	 54
I. L'analyse transversale.....	54
II. L'évaluation du FMGD : premières pistes.....	59
 Annexe.....	 65
Eléments de bibliographie.....	68

Introduction

1. Rappel du contexte et des objectifs de l'étude

L'ADEME envisage de procéder à l'évaluation du fonctionnement du FMGD depuis sa création en 1992, avec l'ambition de cerner tous les aspects qui permettront d'apprécier l'efficacité du système d'aide aux projets des collectivités territoriales et son rôle de soutien à l'innovation en matière de gestion des déchets.

Dans ce contexte, l'étude entreprise par le CREDOC constitue une réflexion sur les conditions méthodologiques d'un tel projet, en analysant de manière comparative une série de politiques publiques qui ont donné lieu à des protocoles d'évaluation susceptibles de dessiner des pistes qui alimenteront la réflexion des responsables de l'ADEME pour bâtir l'évaluation du FMGD.

Cette étude préalable poursuit donc les objectifs suivants :

- 1- l'analyse des méthodes d'évaluation adoptées pour établir l'efficacité de politiques, si possible reposant sur la constitution de fonds de ressources permettant d'organiser une action incitative en direction des collectivités territoriales ;
- 2- l'examen des conclusions qui sont tirées de ces évaluations, et de l'intérêt qu'elles revêtent pour les gestionnaires de ces politiques, de manière à mesurer sur quels aspects elles permettent d'améliorer ces mécanismes d'intervention ;
- 3- l'étude de la spécificité des mécanismes du FMGD, de manière à dégager les principaux objectifs et les modalités de gestion de ce système de soutien à la modernisation.

Ainsi, le but de l'étude n'est pas de définir le programme de l'évaluation du FMGD, mais plutôt de présenter un certain nombre d'évaluations effectivement menées sur le terrain, pour analyser les protocoles mis en œuvre et apprécier l'utilité de ces démarches.

2. Le choix des études analysées

Pour engager cette recherche, une exploration documentaire a été menée sur la base des travaux commandés ou signalés par un certain nombre d'institutions : Comité interministériel de l'Evaluation des politiques publiques, Commissariat général du Plan, Plan urbain (Ministère de l'Équipement), Commission européenne... Cette investigation a permis de choisir, avec le concours du groupe de pilotage de l'ADEME, des exemples significatifs et a priori favorables pour mener le travail d'analyse.

Cinq types de travaux ont été retenus :

1. L'évaluation et le suivi des actions des Fonds structurels communautaires ;
2. L'évaluation du Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE);
3. Une étude comparative sur les politiques d'amélioration de la qualité de l'air ;
4. L'évaluation de la politique départementale de l'eau dans le département de l'Hérault.
5. Les évaluations de politiques scientifiques et d'innovation (OCDE, AFME).

Les critères du choix

Les raisons qui ont incité à retenir précisément ces travaux relèvent de plusieurs considérations :

- *Les actions des Fonds structurels* relèvent d'un Fond budgétaire de la Communauté européenne dont l'objectif est de stimuler le développement régional des régions les moins développées ; la diversité des objectifs poursuivis engendre une certaine diversité méthodologique dans les travaux d'évaluation ; de plus, ceux-ci revêtent une triple dimension, régionale, nationale et supranationale.
- *Le FRILE* est intéressant par le fait qu'il s'agit d'une politique nationale de soutien au développement local dont la mise en œuvre est territorialisée, et qui repose, elle aussi, sur un fonds budgétaire ; son évaluation passe par l'analyse de la diversité des projets initiés par les collectivités territoriales.
- *Les politiques d'amélioration de la qualité de l'air* ont fait l'objet d'une évaluation comparative entre différents pays européens par une équipe d'universitaires allemands (d'où l'originalité de l'approche). Il s'agit d'un examen de politiques visant à moderniser les outils et les pratiques d'incitation dans le domaine des pollutions de l'air.

- *L'évaluation de la politique départementale de l'eau* dans l'Hérault a pour premier intérêt sa proximité avec la question de la gestion des déchets. En outre, il s'agit d'une évaluation régionale mise en place par un Comité départemental de l'évaluation doublé d'un Conseil scientifique.
- Enfin, *les évaluations des politiques scientifiques* notamment de l'AFME, renvoient à un axe qui est important dans les interventions du FMGD, à savoir les aides au développement de techniques innovantes dans le traitement des déchets ; ce volet peut justifier une démarche d'évaluation spécifique par rapport aux autres axes d'intervention du Fonds.

Si ces travaux ont été privilégiés dans notre réflexion sur les méthodes d'évaluation transposables au cas du FMGD, d'autres exemples ont complété la réflexion entreprise, notamment une série d'évaluations dont les enjeux, les pratiques et les produits ont fait l'objet d'un rapport au Commissariat général du Plan ¹. C'est le cas, en particulier, de l'évaluation de la politique d'aide au tourisme rural du Conseil régional de Bretagne.

*
* *
*

Ce rapport fait la synthèse des informations collectées sur les travaux ci-dessus mentionnés, et esquisse des pistes de réflexion dans l'optique d'une évaluation du FMGD. Cependant, pour engranger les informations utiles à la réflexion sur l'évaluation du FMGD, il nous a paru naturel de s'imprégner auparavant des caractéristiques de ce Fonds, notamment celles qui concernent sa mission et ses modalités de fonctionnement, ainsi que les aspects connus du bilan de ses interventions. Cette approche préliminaire permet de cerner des éléments constitutifs de la problématique de cette évaluation et donne des indications sur les aspects à explorer plus particulièrement dans les travaux de référence.

¹ Pierre Lascoumes, Michel Setbon.- L'évaluation pluraliste des politiques publiques.- Paris, GAPP-CNRS/Commissariat Général du Plan, janvier 1996.

Chapitre 1

Les caractéristiques du Fonds de Modernisation de la gestion des déchets : mission, modalités de fonctionnement et bilan de ses interventions

Le Fonds de Modernisation de la Gestion des Déchets (FMGD) est alimenté par le produit d'une taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés. Il a été institué par la loi du 13 juillet 1992, elle-même modifiée par la loi du 2 février 1995, relative à l'élimination des déchets qui a défini le cadre d'une nouvelle politique nationale dans ce domaine.

I. Le dispositif législatif dans lequel s'inscrit le FMGD

Ces lois consacrent une politique centrée sur la suppression des décharges traditionnelles, autorisées ou non. Sont concernés aussi bien les déchets industriels banals (DIB) que les déchets des communes, à savoir ordures ménagères, déchets d'espaces verts ou boues de station d'épuration. La loi signifie que tous ces déchets devront subir un traitement par les meilleurs procédés possibles et **qu'à compter du 1^{er} juillet 2002, ne seront plus admis dans les centres de stockage que les déchets ultimes résultant de tels traitements.**

Cet ensemble de lois, qui pose le principe d'une politique structurelle "forte", définit sept objectifs essentiels :

- la prévention ou la réduction de la production et de la nocivité des déchets, en agissant notamment sur la fabrication et sur la distribution des produits ;
- la valorisation, autant qu'il est pertinent de le faire, des déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir, à partir des déchets, des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;
- la mise en place de systèmes de gestion de déchets performants et adaptés à leur contexte par une concertation systématique (plans départementaux et régionaux d'élimination des déchets) ;

- l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou en compenser les effets préjudiciables ;
- le contrôle du transport des déchets et sa limitation en distance et en volume ;
- la limitation de la quantité de déchets bruts mis en décharge ;
- la garantie de la sécurité de l'élimination (surveillance du site, intervention en cas d'accident, remise en état après fermeture).

Pour atteindre ces objectifs, différents outils ont été prévus :

- le renforcement des conditions techniques et financières d'autorisation et du contrôle des sites de stockage ;
- l'élaboration de plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets en concertation entre les élus et l'Etat, sous la responsabilité des Préfets ;
- le financement d'une politique d'aide aux collectivités pour les nouvelles installations de collecte et de traitement de déchets dont elles sont responsables.

II. Le quadruple objectif du FMGD

Pour contribuer au financement de cette politique, une taxe sur le traitement et le stockage de déchets a été constituée et le produit de cette taxe alimente depuis mi-1993 le FMGD, dont la gestion a été confiée à l'ADEME.

Les quatre objectifs principaux fixés au FMGD sont les suivants :

- l'aide au **développement de techniques** innovantes de traitement des déchets ménagers et assimilés ;
- l'aide à la **réalisation d'équipements** de traitements innovants de déchets ménagers et assimilés, sur la base de critères précis ; il s'agit là de l'objet essentiel de l'utilisation du FMGD et cette aide concerne aussi bien les équipements proprement dits, les études liées à l'élaboration des plans départementaux, les études relatives aux décisions locales, les actions d'accompagnement (information et formation des acteurs locaux, sensibilisation du public) ;
- l'aide aux communes recevant sur leur territoire une nouvelle installation intercommunale de traitement ;

- la participation au financement de la remise en état d'installations de stockage collectif de ces déchets en cas de défaillance de l'exploitant (décharges "orphelines").

Notons que depuis 1995, le FMGD a aussi pour mission d'aider les départements qui demandent à assumer la compétence relative aux plans départementaux d'élimination des déchets et d'aider à la réhabilitation des anciennes décharges "non orphelines".

III. Les aides du FMGD et les modalités de leur attribution

Comment se décide l'attribution des aides prévues par la loi ? Il convient de distinguer :

- les aides aux équipements de traitement des déchets ménagers et assimilés et à la remise en état des installations de stockage de ces déchets ;
- les aides au développement de techniques innovantes (recherche et développement) ;
- les aides à la réhabilitation des sites pollués.

En matière de déchets ménagers et assimilés, la Commission régionale des aides (CRA) de l'ADEME, présidée par le Délégué régional de l'ADEME et constituée par des représentants des services de la Préfecture de région et des instances régionales concernées, ainsi que par des personnalités qualifiées, donne un avis préalable sur les demandes d'aides supérieures ou égales à 300 000 F.

Le Comité consultatif de modernisation de la gestion des déchets (CCMGD), qui est présidé par le Président du Conseil d'administration de l'ADEME et qui est composé de représentants de différents ministères et des collectivités locales, de représentants de collectivités territoriales (conseils généraux, régionaux, municipaux) et de personnalités qualifiées (professionnels du déchet, associations de protection de l'environnement...) se réunit en moyenne 4 fois par an. Il donne un avis sur l'état prévisionnel des recettes et des dépenses et sur les aides financières à prévoir dans chacune des catégories mentionnées ci-dessus. Il donne ainsi son avis sur les demandes d'aides supérieures ou égales à 1,5 millions de F (1 million de francs s'il s'agit de développement de techniques innovantes -recherche et développement).

A partir de ces avis, l'ADEME décide de l'attribution des aides inférieures à 10 M.F. et c'est le Conseil d'administration de l'ADEME qui décide de l'attribution des aides supérieures à 10 M.F..

En matière d'aides aux équipements, les dossiers sont suivis par les délégations régionales de l'ADEME qui assurent le versement des aides, tandis que pour les aides au développement de techniques innovantes, les dossiers sont instruits par les services centraux de l'ADEME, qui assurent le versement des aides.

En ce qui concerne les déchets industriels spéciaux, les financements disponibles au titre de la taxe sont gérés dans le cadre du Comité de gestion de la taxe sur les déchets industriels spéciaux. Ce Comité de gestion, présidé par le Ministre de l'environnement, prend des décisions, contrairement au CCMGD qui n'émet que des avis. Ce Comité a compétence pour l'affectation des fonds aux opérations de réhabilitation des sites pollués "orphelins", quels que soient les niveaux de financement.

IV. Les critères d'attribution

* Les critères d'attribution des aides à la *réalisation d'équipements de traitement des déchets municipaux* portent sur la cohérence des projets avec les plans départementaux, l'intercommunalité, le caractère intégré en termes de déchets pris en compte et de filières utilisées, l'ambition de la valorisation, la pertinence des débouchés et le devenir des déchets ultimes. Certains critères particuliers ont été assouplis ou simplifiés en 1995 : ainsi les objectifs minimaux des collectes sélectives sont ramenés à 15% du gisement pour tous les types d'habitat, et les aides aux centres de transferts et déchetteries sont étendues aux collectivités de plus de 30 000 habitants. Le tableau ci-dessous récapitule ces critères.

CRITERES GENERAUX D'AIDE A LA GESTION DES DECHETS MUNICIPAUX

Critères à respecter impérativement

- Cohérence avec le plan départemental (ou son projet)
- Intercommunalité
- Projet global sur l'ensemble des déchets
- Cohérence avec la politique emballages
- Prise en compte des déchets ultimes
- Récupération d'énergie pour les unités d'incinération
- Association de l'ADEME aux études préalables

Paramètres modulant la décision ou le montant de l'aide

- Caractère exemplaire du projet
- Degré d'innovation et de performance
- Degré de gravité du problème environnemental résolu
- Programme explicité et échéancier de résorption des décharges brutes et sauvages
- Engagement de suivi et d'évaluation de l'opération en relation avec l'ADEME

Les projets doivent aussi respecter des critères particuliers liés à la nature même des techniques et certaines zones géographiques à contexte difficile (zones de montagnes, zones insulaires...) peuvent bénéficier de modalités particulières. Les décisions d'aides sont prises après un examen au cas par cas de chaque dossier.

* *Les déchets industriels banals (DIB)*, représentant 40% des tonnages déposés dans les décharges, sont des emballages, des déchets de cantine, des déchets d'entretien, des loupés et des rebuts de fabrication produits par les entreprises (commerce, artisanat, industrie, service) qui ne présentent pas de caractère toxique. Des aides financières destinées à promouvoir la mise en place d'équipements pour la collecte sélective, la valorisation, par recyclage ou incinération, de ces déchets peuvent être attribuées.

Pour ce faire, le FMGD peut attribuer soit des subventions dans le cadre d'une aide à la décision, soit des aides remboursables au titre de l'aide aux investissements.

Les subventions concernent la prévention à la source dans les PME-PMI, le schéma d'organisation collective de gestion des déchets, l'étude de faisabilité d'équipements collectifs pour la gestion des DIB, les actions d'accompagnement du type formation/information. Les aides remboursables concernent le soutien aux projets de démonstration technologique et le soutien aux projets d'organisation de filières de valorisation.

Les interventions du FMGD sont décidées au cas par cas sur la base des critères résumés dans le tableau ci-dessous.

PRINCIPAUX CRITERES D'AIDE AUX DECHETS INDUSTRIELS BANALS

Critères à respecter impérativement

- Cohérence avec les plans d'élimination des déchets
- Respect des cadres d'étude proposés par l'ADEME
- Caractère innovant, reproductible et performant des techniques retenues ou de l'organisation mise en place
- Valorisation des déchets (matière ou énergie) mise en œuvre, et notamment cohérence avec la politique de valorisation des déchets d'emballage.

* Le FMGD accorde aussi une *aide aux communes* recevant sur leur territoire une nouvelle installation intercommunale de traitement de déchets ménagers et assimilés, lorsque l'installation concernée en permet la valorisation. Les stations de transit ouvrent également droit à cette aide. Pour pouvoir prétendre à cette aide, les installations intercommunales nouvelles doivent satisfaire un certain nombre de conditions (cf. le tableau ci-dessous). Le montant maximum de l'aide est fixé à 5 F par tonne de déchets ménagers et assimilés provenant des autres communes.

CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE L'AIDE AUX COMMUNES D'ACCUEIL

Critères à respecter impérativement

- Mise en service des installations intercommunales après le 13 juillet 1992
- Réception de déchets ménagers ou assimilés provenant de plusieurs communes
- Inscription dans le cadre du plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
- Pour les installations de traitement, réalisation d'un tri ou d'un traitement physique, biologique ou thermique en vue d'une valorisation

Ce sont les préfets, qui établissent la liste des communes bénéficiaires et qui répartissent l'aide entre la commune d'accueil et une ou plusieurs communes limitrophes. Pour ce faire, ils disposent du concours des services administratifs locaux et de celui des délégations régionales de l'ADEME.

* Le FMGD participe aussi "au financement de la remise en état d'installations de stockage collectif de déchets et des terrains pollués par ces installations". A ce titre, peuvent être financés dans les départements qui choisissent de coopérer avec l'ADEME pour mettre en œuvre une politique de remise en état de sites :

- les études de diagnostic à l'échelon départemental qui permettent de hiérarchiser les priorités d'intervention en fonction des impacts ,
- les études de sites qui déterminent la nature des impacts existants ou potentiels et par conséquent la nature des travaux de remise en état,
- les travaux de remise en état, qu'il s'agisse de simples réaménagements ou de travaux plus complexes de réhabilitation.

* Depuis janvier 1995, le traitement et la réhabilitation des sites "orphelins" pollués par d'anciens dépôts de déchets industriels spéciaux (DIS) sont financés par le produit de la taxe perçue sur les installations d'élimination de DIS, produit affecté exclusivement au traitement et à la réhabilitation de ces sites. C'est le Ministère de l'Environnement qui établit et tient à jour la liste des sites pollués "orphelins", liste à partir de laquelle le Comité de gestion de la taxe sur les DIS détermine les opérations bénéficiant du FMGD. L'ADEME est chargée de la préparation des dossiers et de la mise en œuvre technique et financière des décisions prises.

* Enfin, depuis 1996, une aide est accordée aux départements auxquels la compétence d'élaboration des plans départementaux aura été transférée pour l'élaboration, la mise en œuvre et la révision de ces plans. Le montant de l'aide accordée à un département est une somme de 2F par habitant et par an, avec un minimum annuel de 500 000 F et un maximum annuel de 2 M.F. par département, et pondérée par le potentiel fiscal. Le montant global de l'aide accordée par le FMGD n'excède pas 20%.

du produit net de la taxe perçue au titre des installations de stockage des déchets ménagers ou assimilés.

V. Le bilan des interventions du FMGD

Des reports importants de ressources d'une année sur l'autre

Le bilan financier global du FMGD montre que pour 1993, en raison des retards dans l'adoption des critères d'utilisation de la taxe et des règles d'attributions des aides, les engagements ont été faibles (28 M.F.) au regard du montant des ressources prises en charge (185 M.F.) ou même effectivement encaissées (176 M.F.). C'est ainsi que 78% du produit de la taxe ont fait l'objet d'un report sur 1994.

En 1994, ce sont 55% du produit de cette taxe qui ont fait l'objet d'un report sur 1995, en raison du retard important pris dans l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets : ces derniers sont en effet indispensables à la planification des investissements et donc aux décisions des collectivités locales ; d'autre part, les coûts à supporter pour la réalisation des investissements de traitement et pour leur fonctionnement dépassent les anticipations faites par les élus locaux, qui du coup rencontrent des difficultés pour monter des plans de financement.

En 1995, les mêmes causes ont produit les mêmes effets, mais s'y est ajouté une conjoncture électorale peu propice aux décisions d'investissements pour les collectivités locales. C'est ainsi qu'environ 52 % du produit de la taxe n'ont pas été engagés.

L'aide aux équipements

La plus grande partie des interventions a porté sur l'aide aux équipements et plus particulièrement aux équipements de déchets municipaux.

Depuis la création du FMGD, c'est à dire pour la période 1993-1995, 52 projets de réalisation d'équipements ont bénéficié d'une aide supérieure à 1,5 M.F.. Le nombre de ces projets est passé de 9 en 1993 à 19 en 1994 et 24 en 1995. Le soutien financier accordé à ces projets représente au total près de 415 M.F., pour un total d'investissements d'environ 8,5 milliards de francs (soit un taux moyen d'aide de 5%).

Il convient d'ajouter à ce montant 70 M.F. d'aides accordées aux projets sollicitant une aide inférieure à 1,5 M.F. comme la création de déchetteries, de centres de transfert et de petites unités de compostage.

Evolution des aides * FMGD aux équipements de traitement des déchets ménagers

Année	Nbre de projets	Investissements	Aides FMGD	Taux moyen d'aide	Tonnage traité	Habitants concernés
1993	9	1 500 M.F.	75 M.F.	5%	1Mt	2,4 millions
1994	19	3 900 M.F.	130 M.F.	3%	1,7 Mt	3,2 millions
1995	24	3 000 M.F.	210 M.F.	7%	2,0 Mt	5,2 millions

* Aides supérieures à 1,5 M.F.

Source : ADEME

Les bilans de ces aides montrent que les collectivités orientent de plus en plus leur choix vers des opérations d'envergure associant plusieurs modes de traitement (collectes sélectives, tri des matériaux recyclables, compostage, réseau de déchetteries, incinération...). Cependant, force est de constater que l'incinération conserve un rôle central, et qu'elle inclut de plus en plus souvent une valorisation énergétique uniquement sous forme de production d'électricité, et ce malgré l'aide supplémentaire significative prévue pour les unités pratiquant la récupération sous forme de chaleur.

Le bilan de l'utilisation du FMGD sur ses trois premières années de fonctionnement peut s'apprécier d'une manière optimiste : on peut considérer que la modernisation de la gestion des déchets est en marche, puisque le volume des déchets partant en décharge a diminué, passant de 50 à 47%, et que les tonnages des déchets d'emballages ménagers valorisés ont augmenté.

Mais le même bilan peut inciter au pessimisme : en effet, le rythme des investissements décidés sur le territoire national en matière de déchets municipaux est encore insuffisant pour atteindre en 2002 les objectifs de la loi. Le montant constaté des décisions entre mi-1993 et 1995 est d'environ 10 milliards de francs, soit 4 milliards de francs par an, alors que les investissements nécessaires sont évalués entre 50 et 60 milliards de francs sur 10 ans, soit près de 6 milliards de francs par an.

Les autres utilisations

La recherche et le développement, c'est-à-dire les aides au développement de techniques innovantes a toujours représenté le deuxième poste de financement, passant de 34 M.F. en 1993 à 66 M.F. en 1994 et à 60 M.F. en 1995. Le montant du poste pour 1996 représente un peu plus de 78 M.F.

Par contre les engagements financiers liés à la réhabilitation des sites pollués restent faibles : environ 2% en 1994 et 0,7% en 1995 (les sommes provisionnées en 1995 pour la réhabilitation des sites non orphelins n'ont pu être engagées, compte tenu des critères retenus par le CCMGD qui supposent des conventions préalables de collaboration entre l'ADEME et les Conseils généraux).

Enfin le dispositif d'aide aux communes d'accueil n'a été mis en place que vers la mi-1994 et les aides versées en 1995, année donc de mise en route, au titre des années 1993 et 1994 n'ont représenté que 0,7% des ressources utilisées par le FMGD en 1995.

Répartition des aides du FMGD en M.F. 1993-1996

Types d'intervention	1993	1994	1995	1996 *
Aide à la réalisation d'équipements de traitement	113,9	312,4	375,5	464,3
Aide au développement de techniques innovantes	34	66	60	74
Remise en état des décharges	8,5	10	20	60
Aide aux communes d'accueil	3,4	6,6	4	10
Aide aux départements				30
TOTAL	159,8	395,0	459,5	638,3

* Prévisionnel

Source : ADEME

Au regard de ce bilan, on ne peut que constater la faiblesse des investissements présentés à l'ADEME. Entre 1993 et 1996, le FMGD a aidé un peu plus de 11 milliards de francs d'investissement, alors qu'il était prévu d'en avoir 6 milliards de francs par an, soit entre 20 et 24 milliards de francs depuis 1993. Si le rythme des investissements n'a pas été celui espéré, on a pu en imputer le fait au manque d'incitation financière des aides proposées par rapport aux efforts demandés aux collectivités.

Taux d'aide moyen rapporté à l'investissement pour les années 1995 et 1996

Equipements	Conditions d'aides actuelles			Proposition de modification (sur invest. total)
	Assiette	Taux sur assiette	Taux d'aide réel sur investissement	
Déchetteries	Equipements et génie-civil	20%	17%	50%
Transit	Equipements et génie-civil	20%	16%	50%
Collectes séparatives	Equipements	30%	25%	50%
Tri	Equipements	30%	12%	50%
Compostage	Equipements et génie-civil	20%	20%	50%
Mâchefers	Equipements	20%	19%	30%
PSS refiom	Equipements	20%	6%	5%
Incineration seule	Equipements	5%	3%	5% *
Valorisation énergétique	Equipements	10,15,20	10,15,20	15,25,35

* 3% si les conditions de collecte séparative ne sont pas réunies

Source : ADEME

C'est pourquoi il a été proposé au CCMGD d'augmenter le niveau des aides pour stimuler les investissements et donc la mise en œuvre de la politique de gestion des déchets. Les modifications proposées visent à favoriser la réalisation des investissements en amont de l'incinération, c'est-à-dire les collectes séparatives, le compostage à partir de collectes séparatives, les déchetteries, les centres de transfert et les centres de tri. Il a été proposé que l'ensemble de ces investissements soit financé à hauteur de 50%.

Les plans départementaux d'élimination des déchets

La faiblesse des investissements constatés par rapport aux anticipations relève, de l'avis des analystes de l'ADEME, outre de facteurs conjoncturels évoqués plus haut, du nombre insuffisant de projets présentés par les collectivités territoriales. Certains espèrent une relance de tels projets avec la publication en cours des plans départementaux.

L'élaboration de plans départementaux a été présentée comme un élément clé de la politique de gestion des déchets au niveau local pour la période 1992-2002, puisqu'ils devaient contenir les objectifs de valorisation, les prévisions d'équipements et les investissements à réaliser pour amener les départements à l'objectif 2002.

Un premier bilan a été réalisé, qui s'appuie sur les seuls plans publiés à la date d'octobre 1996, soit au total 47 plans, alors que 8 autres plans, déjà approuvés par arrêté préfectoral, n'avaient pas été encore publiés.

On constate à l'analyse de leur contenu que c'est la gestion multi-filières des déchets ménagers qui est surtout envisagée, gestion qui n'oppose plus certains traitements entre eux, mais qui les combine successivement. Par contre, les déchets industriels banals sont mal étudiés dans les plans publiés. Même les plans qui s'efforcent de les prendre en compte révèlent que le gisement actuel de ces déchets est difficilement connu.

De plus, les plans sont qualitativement inégaux. Certains désignent très précisément les équipements existants (ceux qu'il faudra garder, mettre aux normes, abandonner ou agrandir) et les installations dont il sera nécessaire de se doter dans l'avenir. D'autres ne font que survoler rapidement l'équipement existant et ne s'arrêtent qu'aux grosses unités de traitement qui devront être construites. Globalement, ce sont surtout les installations de stockage qui sont le plus mal prises en compte dans ces plans.

En ce qui concerne les investissements, 25 plans départementaux seulement estiment l'investissement nécessaire à la réalisation de leurs objectifs. On assiste à une nette dualité entre investissement pour la collecte et le tri et investissement pour les traitements : la première représente 15% des investissements, la seconde 85%. C'est le poste "incinération" qui représente les plus fortes dépenses, à savoir 78% de l'ensemble de l'investissement ou aussi 90% du poste "traitement", les 10% restants représentant l'investissement en compostage.

C'est pourquoi, ces plans ont pu être critiqués comme une démarche théorique et déresponsabilisante, possédant un contenu peu imaginaire - estimation approximative du gisement des déchets, place prépondérante de l'incinération, objectifs de valorisation minimalistes - et évaluant les coûts d'une manière très incertaine.

D'où les doutes émis sur le respect de l'échéance de 2002. Tant pour des raisons techniques que pour des motifs d'ordre financier, un rapport parlementaire soutient que la nouvelle politique de gestion des déchets ménagers et assimilés axée sur la valorisation à tout prix ne verra sans doute pas le jour à la fin de la période de dix ans fixée en 1992. Le même rapport plaide donc pour une réorientation de la gestion du service public d'élimination des déchets.

C'est à travers ce contexte et la problématique qui s'en dégage qu'il convient de s'interroger sur le champ de l'évaluation envisagé pour le FMGD.

Chapitre 2

La place centrale de la méthodologie dans la problématique et le produit d'une évaluation

I. L'exemple de l'évaluation de la politique du tourisme rural en Bretagne

Le choix et la mise en œuvre de la méthodologie représente un enjeu central susceptible d'influer de façon décisive sur le processus et sur les produits de l'évaluation. Pierre Lascoumes et Michel Setbon², à partir de l'analyse de travaux français d'évaluation relevant du modèle pluraliste ont bien montré que les systèmes d'action s'organisent en grande partie autour de la méthodologie adoptée. L'analyse de six cas d'évaluation des politiques publiques leur ont permis de préciser pour chacun ce qui est entendu par "méthodologie", et de reconstituer la place qu'elle a occupée dans l'évaluation, ainsi que ses effets en retour sur le produit de l'évaluation lui-même.

Les six cas retenus par les deux chercheurs concernent des évaluations de politiques publiques réalisées dans des cadres différents : si cinq évaluations sont nationales et interministérielles, la dernière est une politique publique régionale qui concerne le tourisme rural en Bretagne. C'est cette dernière qui a retenu notre attention, en raison des modalités de mise en œuvre d'une politique à l'échelon local.

L'évaluation de la politique du tourisme rural en Bretagne visait à dresser le bilan et à souligner la pertinence d'une politique publique régionale de développement local. Du fait de l'existence d'un Comité Régional d'Evaluation, l'évaluation possédait aussi un enjeu interne, puisqu'il s'agissait de démontrer la capacité du Comité à se mobiliser sur des enjeux d'actualité régionale et de manifester son savoir-faire. C'est dire que l'évaluation cherchait à avoir une portée pédagogique auprès des instances politiques et administratives régionales.

Cette évaluation s'est organisée autour d'un objectif apparent qui présentait deux aspects : il s'agissait de faire un bilan informatif de la politique d'aide au tourisme rural, c'est-à-dire mesurer les effets économiques et sociaux de l'action redistributive, et de mener une réflexion prospective à partir de cas concrets sur les objets et les modalités de contractualisation avec des instances supra-régionales, Etat et CEE. Derrière cet objectif apparent, un objectif latent existait : réaliser à travers cette évaluation un exercice méthodologique qui permette de tester le modèle que la Commission d'évaluation régionale était en train d'expérimenter. Etaient ainsi attendus la validation méthodologique

² Pierre Lascoumes, Michel Setbon.- Op. cit.

d'une démarche applicable à d'autres cas, ainsi que la démonstration de l'utilité de l'évaluation pour le suivi et l'adaptation de la politique régionale.

Pour mener à bien ce travail, l'instance d'évaluation se caractérise par une forme de pluralisme très intégré, institutionnel pour l'essentiel. Trois sous-groupes ont pu être identifiés : le noyau actif où se retrouvent ceux qui assurent la conception et le suivi méthodologique de l'évaluation, les représentants des acteurs de terrain impliqués dans la mise en œuvre de la politique. Les autres acteurs représentent les concepteurs et les financeurs de la politique de développement du tourisme local : agents de l'Etat et membres du Conseil régional. Les chargés d'études ont été associés au travail du Comité de suivi. La dynamique de cette instance s'est révélée être de type "expertal". Cependant, l'instance a permis à des acteurs qui au quotidien n'ont guère l'occasion de coopérer (Conseil régional et Comité départemental du tourisme) de mettre en commun des informations et de participer à la réflexion collective.

Les choix méthodologiques n'ont pas fait problème. La "boite à outils" est d'emblée constituée. Les objectifs de l'évaluation ont été clairement posés en termes d'aide à la décision politique. Un cahier des charges très précis est venu cadrer un travail, qui prévoyait trois phases d'investigation. La première phase, à base statistique, décrit par zones l'ensemble des aides accordées. La deuxième phase combine les données quantitatives et qualitatives sur trois zones afin de décrire les effets des aides en termes de représentation et d'impact économique. La troisième phase a eu un contenu évolutif en cours d'évaluation par rapport au cahier des charges. Elle devait s'attacher à l'analyse du fonctionnement des structures de décision et de gestion des aides. L'arrivée d'un sociologue dans l'instance d'évaluation a orienté les investigations dans un sens plus sociologique et moins institutionnel.

Au final, l'évaluation a fourni un ensemble de données originales décrivant les activités régionale en matière de tourisme rural, même si la méthode utilisée a fourni davantage un tableau de bord du suivi de la politique qu'une analyse d'actions publiques. Cependant les acteurs impliqués ont exprimé leur satisfaction pour trois raisons :

1. les bases d'un tableau d'observation de ce type de programme ont pu être établies : cela permet de posséder un argumentaire sérieux à l'intention des financeurs extérieurs (Etat, CEE) ;
2. l'action des acteurs de terrain impliqués a été reconnue et valorisée par l'évaluation ;
3. La validité d'une démarche évaluative a pu être établie au niveau régional.

Au delà de ces acquis, deux objections ont été formulées : d'une part, le caractère technique de la démarche n'a pas permis de mettre en évidence les difficultés de mise en œuvre liées aux enjeux politiques locaux, d'autre part la volonté de faire une démonstration méthodologique a en partie occulté les problèmes locaux sous-jacents.

II. Le cadre et les conditions d'une évaluation

Une évaluation est une démarche qui exige des ressources et suscite des attentes. Il est donc important de s'assurer qu'elle correspond à un véritable besoin, qu'elle traite d'un objet à enjeux, que l'on y pose de bonnes questions et que l'on dispose de moyens pour mettre en œuvre ses conclusions. L'analyse des évaluations que nous avons menée montre qu'il n'est pas possible de tout attendre d'une évaluation et qu'il faut savoir qu'en choisissant de travailler sur tel ou tel terrain, de telle ou telle façon, on peut obtenir tel type d'information et pas tel autre.

Une évaluation peut très schématiquement s'articuler autour de deux axes, si l'on met à part le problème de la prise en compte des résultats. Ces deux axes sont :

- l'élaboration du projet d'évaluation ;
- la réalisation du projet proprement dit.

Les exemples analysés nous font pointer un certain nombre de points, qui seront développés et enrichis dans le rapport final.

** Le projet d'évaluation*

L'élaboration du projet d'évaluation est primordial pour la réussite de la démarche. En ce sens le projet concernant le FMGD part sur de bonnes bases. Il faut consacrer du temps à la définition du projet, à sa problématique, au questionnement et aux méthodes. La légitimité des résultats en dépend.

Une des premières questions concerne l'utilité de l'évaluation et la pertinence d'investigations approfondies. Il convient également, dès ce stade, d'arrêter la constitution d'une instance d'évaluation dont le rôle va au delà de celui traditionnellement réservé à un comité de pilotage.

** La réalisation du projet d'évaluation*

Le projet d'évaluation doit décrire de façon détaillée la politique et les actions à évaluer, les motifs de l'évaluation, le champ de l'évaluation, la problématique et les hypothèses et enfin le dispositif de l'évaluation.

La description de la politique et des actions à évaluer doit permettre de préciser quels sont les objectifs de cette politique et de ces actions, qui les réalise et avec quels moyens, et quels sont les effets recherchés ou attendus. D'autre part, l'exposé des motifs de l'évaluation doit comporter un diagnostic et les objectifs de l'évaluation. Il est important pour construire une méthodologie d'évaluation d'identifier les problèmes auxquels elle est censée répondre. C'est pourquoi un effort de bilan et de diagnostic doit précéder l'évaluation

Cette phase préalable permet d'affiner le projet en évitant les questions trop générales ou imprécises. Elle doit favoriser une réflexion collective qui peut s'appuyer sur trois grandes familles de questions :

- pourquoi telle action, telle politique ou telle activité semble-t-elle être une réussite ou un échec ?
- Est-il possible d'identifier a priori certaines causes ou facteurs, internes ou externes, susceptibles d'expliquer les effets constatés aujourd'hui ?
- Quelles sont les évolutions du contexte (technique, social, juridique...) qui peuvent remettre en cause les objectifs initiaux de la politique ou des actions.

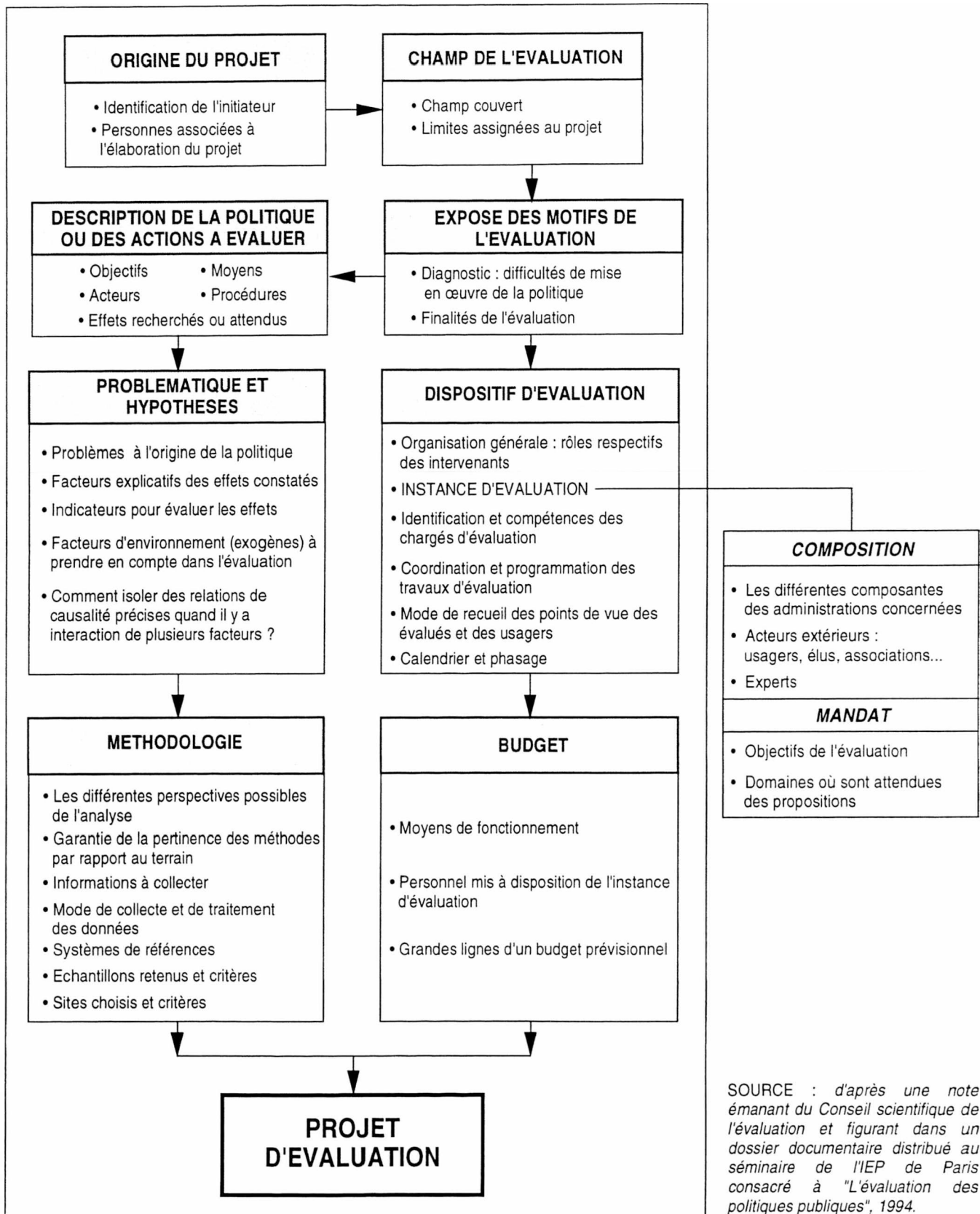
Le projet doit enfin expliciter le champ couvert par l'évaluation et éventuellement ses limites : s'agit-il d'évaluer l'ensemble de la politique ou des actions, ou seulement certains de leurs aspects ?

Le questionnement, au cœur du projet d'évaluation, doit ainsi porter sur :

- le dispositif opératoire, c'est-à-dire sur les moyens mobilisés pour la mise en œuvre de la politique ou des actions, sa conformité à des normes ou à des règles, sur les écarts entre les objectifs affichés et la réalité des opérations enregistrées sur le terrain ;
- les résultats à observer et à mesurer (atteinte des objectifs, indicateurs, efficacité, effets propres de la politique, son impact...) ;
- l'étude des mécanismes d'action (mécanismes internes, comportement des acteurs) ;
- les facteurs d'environnement qui interagissent avec la politique ou l'activité.

Enfin le projet d'évaluation doit comporter des indications sur le dispositif à monter (organisation et moyens humains et financiers disponibles.)

INDICATIONS METHODOLOGIQUES POUR ELABORER UN PROJET D'EVALUATION



Chapitre 3

L'analyse des cas

I. Les actions des fonds structurels communautaires

La politique régionale de la Communauté est articulée sur les trois fonds dits "structurels" (FEDER, FSE, FEOGA) et ses cibles sont soit des zones géographiques présentant des handicaps particuliers, soit des populations connaissant des difficultés spécifiques. Il existe six objectifs prioritaires. Les fonds structurels soutiennent, à l'initiative nationale ou régionale, et financent des mesures environnementales : assainissement, épuration des eaux, gestion des déchets, emploi-formation, environnement naturel³.

I.1. Les motifs et les critères de l'évaluation

Depuis 1989, date de l'entrée en vigueur de la législation communautaire sur la réforme des fonds structurels, l'évaluation des actions est rendue obligatoire et des indications sont données à la fois sur son contenu et sur ses orientations. La Commission des Communautés européennes reconnaît aujourd'hui à l'évaluation un rôle important et veut l'utiliser comme un instrument permanent pour améliorer le processus d'intervention. Elle a mis en place des méthodologies adaptées et s'efforce d'établir un suivi et une évaluation systématiques.

I.2. L'objet de l'évaluation

L'évaluation a des objectifs en apparence simple, mais qui ne sont pas faciles à réaliser : ceux de faire une appréciation de l'impact des actions menées par la Commission en fonction de différents critères. Ces critères sont au nombre de trois :

³ La présentation des fonds s'appuie sur les documents suivants :
CEE.- Evaluation et suivi des actions des fonds structurels, Bruxelles 1990.
CEE.- rapport annuel sur la mise en œuvre des fonds structurels, Bruxelles 1990.
CEE - Communication sur le dispositif mis en place par la Commission pour l'évaluation des cadres communautaires d'appui, Bruxelles 1991.

- le renforcement de la cohésion économique et sociale, autrement dit la nécessité de mesurer la réduction des inégalités entre régions ou les bénéfices apportés aux groupes sociaux concernés ;
- l'impact de l'action telle que définie dans le cadre communautaire d'appui, d'où doivent se dégager des éléments montrant si l'action correspond réellement aux besoins, si elle s'est déroulée selon les formes prévues et si elle a atteint ses objectifs ;
- les effets des actions communautaires sur le milieu socio-économique dans lequel elles se sont réalisées.

Les appréciations portées sur les actions communautaires doivent permettre d'opérer les corrections nécessaires soit dans le déroulement des actions, soit dans l'élaboration des futurs programmes.

Il ne s'agit pas de constater que les crédits ont été absorbés, ce qui est à la fois une tâche de gestion financière et de suivi du déroulement des actions, mais d'opérer un pilotage des actions en utilisant à la fois les rapports de suivi et les appréciations faites sur les programmes pendant leur déroulement. Il n'est pas facile de faire une coupure très nette entre le suivi et l'évaluation, car l'un est le prolongement de l'autre. L'évaluation des actions doit se faire dans le temps. Le suivi est plutôt déterminé par sa périodicité (les rapports de suivi sont annuels et leur utilisation immédiate).

I.3. Les méthodologies utilisées

La Commission a mis un certain temps pour préciser les formes d'évaluation et envisager leur mise en œuvre. Les concepts énoncés dans les règlements ont dû être clarifiés, ainsi que leur application aux différents objectifs définis par les fonds structurels. Afin de suivre une démarche commune pour l'évaluation des différents programmes, la Commission, avec l'aide d'évaluateurs extérieurs, a défini une méthodologie qui s'applique à la fois au suivi et aux différentes formes d'évaluation.

Cette méthodologie comprend :

- une définition des concepts et des outils de base ;
- une liste des indicateurs en faisant la distinction entre indicateurs financiers, physiques et indicateurs d'impact socio-économique. Parmi ces derniers, on distingue les indicateurs d'impact immédiat, ceux dont l'impact est intermédiaire et ceux dont l'impact final est à caractère plus global (effets sur l'ensemble de la région) ;

- une appréciation du taux de réalisation des actions, ainsi que l'analyse des difficultés et des obstacles rencontrés ;
- une analyse de la mise en œuvre des programmes et du rôle des différents intervenants, ainsi qu'une analyse des fonctions et des interventions des entités administratives ou autres ;
- des propositions en vue de l'amélioration de l'application des actions socio-structurelles de la Communauté.

Evaluation ex-ante

La Commission a voulu entreprendre une appréciation des CCA (Cadre communautaire d'appui) et de leur conformité aux besoins. Ces études ont été confiées à des évaluateurs et des organismes d'évaluation pour tous les objectifs des programmes. Ces évaluations des CCA, qui ont permis de tester dans certaines régions la méthodologie adoptée, ont abordé les points suivants :

- explication de la nature et du contenu des CCA et des programmes opérationnels ; diagnostic des besoins, correspondance entre ces besoins et les mesures financées par les différents fonds ;
- compatibilité des mesures proposées par rapport aux politiques communautaires existantes ;
- mise en œuvre des programmes et aspect intégré de l'application des mesures ;
- pratique du partenariat ; mise en place des comités de suivi, leur fonctionnement et première appréciation de leur rôle ;
- aspects financiers : analyse des circuits financiers et de l'additionnalité du financement de l'Etat-membre par rapport au financement communautaire ;
- effets multiplicateurs des mesures et leur impact potentiel, l'évaluation de l'impact réel étant prématurée.

Une synthèse des conclusions des différentes études réalisées a permis de révéler les problèmes existants au niveau du démarrage et de s'interroger sur le degré de praticabilité de certaines mesures.

Evaluation continue ou suivi

A la suite de l'élaboration de la méthodologie d'évaluation mentionnée ci-dessus, un guide à l'intention des comités de suivi a été réalisé. Les comités peuvent en adapter les différents éléments à leurs

besoins et aux conditions existantes dans les régions où ils suivent les programmes. L'objectif du guide est simplement de fournir un outil de travail. Si les comités ne sont pas obligatoirement tenus de les utiliser, par contre ils doivent fournir à la Commission un ensemble d'informations standardisées, qui lui permettent de se faire une idée exacte de la réalisation des différentes mesures, ainsi que des difficultés existantes si des mesures ne sont pas appliquées.

Evaluation ex-post

La réalisation des programmes n'étant pas achevée, l'évaluation ex-post n'a pas encore démarré. Elle a seulement été préparée par la base méthodologique que nous avons décrite. Rappelons que cette base propose les principes pour faire l'appréciation des actions et souligne la nécessité de mesurer leur effet à travers des indicateurs d'impact socio-économique. Elle doit utiliser les résultats du suivi des actions et ce sont les comités de suivi qui désigneront la structure ou l'organisme chargé de l'entreprendre. Ils définiront le niveau de précision souhaité, ainsi que les moyens qui seront consacrés à cette évaluation.

I.4. Les acteurs mobilisés dans l'évaluation

Les comités de suivi jouent donc un rôle fondamental dans le suivi et l'évaluation, et cela dans un cadre partenarial. Ces comités constitués pour suivre chaque programme sont formés de représentants de la Commission et des Etats-membres aux niveaux national et régional. La responsabilité de l'application des règlements revient à la Commission qui doit veiller à la mise en place du suivi et de l'évaluation. Elle peut aussi décider lorsqu'elle le juge nécessaire d'entreprendre des études sur certains aspects qui peuvent lui apporter des éléments utiles pour la poursuite de son action.

De leur côté, les Etats-membres peuvent aussi entreprendre une évaluation de certains aspects de leurs actions encadrées dans des programmes communautaires. Il est fondamental d'établir une coordination entre toutes ces initiatives et de faire en sorte que tous les partenaires reçoivent l'information nécessaire.

C'est au comité de suivi de décider quelle est l'entité, en son sein ou extérieure, qui est ou sera chargée des aspects techniques du suivi et de l'évaluation. La responsabilité de l'orientation appartient aussi au comité, qui doit tenir compte des principes de base fixés par la Commission, dont

une partie est énoncée dans les textes législatifs et l'autre explicitée dans les CCA et parfois dans les programmes opérationnels.

I.5. Les résultats obtenus et leur adéquation à l'objet de l'évaluation

L'analyse montre que la bonne exécution des évaluations nécessite que soient, au stade même de l'élaboration des programmes, définis et quantifiés les objectifs de réalisation, de résultats et d'impacts. Un tel exercice est relativement nouveau pour les responsables des interventions publiques, mais il se généralise progressivement en raison de sa double utilité : pour la gestion propre des programmes et pour la justification des choix d'affectation des fonds publics. La méthodologie définie pour l'évaluation des actions des fonds structurels contribue à cette généralisation. Mais il faut souligner combien il est important que soit incluses dans le champ de l'évaluation non seulement la pertinence et l'efficacité des affectations financières, mais aussi les performances du dispositif et des pratiques de mise en œuvre.

D'autre part, on constate que l'intervention des Fonds structurels à partir de 1989 a renforcé la pratique du partenariat à toutes les étapes de la conception et de l'exécution des programmes, et a notamment contribué à étendre progressivement le partenariat à l'ensemble des parties-prenantes financières des programmes : régions, départements, communes ou institutions intercommunales. Cette normalisation des rapports entre les différents acteurs du développement sectoriel et/ou régional n'est pas étrangère à l'adoption d'instruments transparents de suivi et d'évaluation.

II. Le Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE)

Avant d'être une procédure administrative qui aboutit - ou non - au versement d'une allocation monétaire, le FRILE ⁴ - comme les acteurs désignent la subvention qui leur est attribuée et ce n'est pas neutre - naît d'un échange entre deux personnages. Le premier présente une idée et le second répond en termes d'opportunité de financement par l'Etat. A l'initiative de l'un, répond une exploration par l'autre du champ des possibles. Comme dans bien d'autres procédures de financement, s'élabore

⁴ Cf. Guy CAUQUIL, Rapport de synthèse de l'évaluation qualitative du FRILE (1990-1992), Paris, CIRESE, 1993. Et Denise BAUER, Michel LEGROS, L'évaluation du FRILE en Poitou-Charentes, CREDOC 1993.

autour de cette demande et de cette réponse un véritable micro-marché où les uns apportent des idées, des initiatives et les autres répondent en termes monétaires.

Sur ce micro-marché, les contraintes ne sont pas excessives, les projets peuvent être très différents, les démarches peuvent ne pas se ressembler et les degrés d'innovation des initiatives se caractérisent par une grande hétérogénéité. La caractéristique commune à l'ensemble de ces initiatives financées réside probablement dans leur capacité à passer du stade d'initiative à celui de projet.

II.1. Les motifs et les critères de l'évaluation

Quatre ans après la mise en place du FRILE, il s'est agi de mesurer les effets et les modalités de fonctionnement d'un nouvel instrument de politique publique proposé par l'Etat à ses partenaires locaux "dans le domaine du développement de l'emploi".

Une première évaluation réalisée en 1991 a porté sur les procédures d'instruction, le partenariat inter-administratif et la délégation des crédits. Elle a suggéré des mesures pour améliorer l'efficacité de l'outil et renforcer son appropriation par les divers services déconcentrés de l'Etat.

Une autre évaluation, en 1992, à caractère qualitatif a visé surtout à apprécier les effets du FRILE en matière d'emploi et de développement local.

II.2. Les méthodologies utilisées

Cette évaluation qualitative s'est déroulée de décembre 92 à mars 93 dans cinq régions avec le concours de quatre cabinets-conseils. Chacun d'entre eux a établi en collaboration avec les SGAR concernés un rapide bilan de réalisation sur sa région, avant de procéder à une évaluation de type monographique auprès d'une dizaine de projets financés par le FRILE et sélectionnés par les groupes régionaux de suivi de cette évaluation.

Cette approche qualitative n'a pas eu pour but de réaliser une analyse statistique représentative de l'ensemble des projets FRILE. Cependant, les modalités de sélection mises en œuvre ont permis

d'évaluer une soixantaine de projets qui, au plan national et régional, donnent une idée assez précise de la diversité des interventions du FRILE.

L'approche a permis avant tout d'apprécier à un niveau assez fin la genèse et le devenir des projets FRILE et d'évaluer l'ensemble des opérations (incitations, instruction, financement, partenariat local, suivi-évaluation) concourant à leur aboutissement.

II.3. La logique de projets et l'évaluation des effets

Cependant la logique de projets sur laquelle repose le FRILE, rend difficile de quantifier les effets directs des programmes ou projets mis en œuvre sur une situation donnée, l'emploi local par exemple, ou sur les destinataires potentiels désignés par les initiateurs et les gestionnaires de ces programmes. Cette difficulté d'évaluation quantitative, qui est souvent déplorée, relève de plusieurs facteurs :

- Le fait que l'intitulé des programmes s'inscrivant dans des politiques transversales renvoie à des initiatives de portée générale, "pour l'emploi" dans le cas du FRILE, laisse supposer par exemple que ces emplois pourraient être quantifiés (en termes de création, maintien ou perte de postes de travail). Or ce n'est évidemment pas toujours le cas.
- La diversité des projets agréés par ces programmes déborde singulièrement le concept d'initiatives *ayant des effets directs sur l'emploi*. A côté du soutien à la création d'entreprises ou d'activités, on constate la présence de multiples *initiatives à effets indirects* qui contribuent à la dynamisation globale d'une zone ou d'un secteur d'activité économique, sans que l'on puisse toujours en mesurer (même si on les suppose) leurs effets directs sur l'emploi ; initiatives situées "en amont du développement économique", certains parlent "d'activités intermédiaires" et d'intérêt général, dont les effets seront habituellement concrétisés en aval par d'autres opérateurs économiques .

C'est pourquoi il semble pertinent de situer l'évaluation des effets de politiques publiques caractérisées par leur transversalité sur le versant qualitatif et sur le moyen terme. A ce propos, les acteurs locaux parlent alors d'effets indirects ou intermédiaires ; il vaudrait mieux parler d'effets qualitatifs "amont". Ces effets qualitatifs amont s'avèrent importants et se déploient dans plusieurs registres. On voit dans le cas du FRILE qu'ils peuvent surpasser les effets directement attendus.

- *Le FRILE contribue à légitimer les projets et les porteurs de projets.* Les évaluations menées soulignent combien semble important cet effet de "validation symbolique" des projets locaux de la part de l'Etat. L'acceptation d'un projet dans le cadre d'un programme de politique publique légitime celui-ci tant vis-à-vis des acteurs locaux que d'éventuels autres partenaires financiers. Ces programmes jouent donc à l'évidence un effet de levier qui vient conforter des initiatives émergentes en leur conférant une légitimité dans l'espace public.
- *Le FRILE contribue à la structuration de partenariats locaux et au regroupement de divers acteurs, soit autour d'axes thématiques ou de préoccupations sectorielles ou de projets intercommunaux ; c'est même l'un de ses effets principaux.*
- *Le FRILE ouvre un nouveau champ de coopération entre l'Etat et les collectivités locales* qui y trouvent une opportunité de rééquilibrage de leurs divers partenariats publics (notamment avec l'Etat et la Région). Il leur offre d'autre part un appui souvent décisif pour la réalisation de projets à portée locale qui ont du mal à s'inscrire dans les autres financements publics disponibles.
- *Le FRILE facilite la maturation des projets.* L'intervention des agents de l'Etat tout à fait en amont des procédures et de la première négociation des dossiers, incite à la clarification des objectifs par le porteur de projet et facilite la mise en place des conditions de réussite des projets émergents. Cette maturation se traduit aussi par la progressive élaboration d'une culture commune de développement au niveau local.
- *Le FRILE comble un manque d'expertise locale* notamment en matière de diagnostic et d'apprentissage progressif des divers circuits et procédures de financement. Il n'est pas rare que la participation à un programme de politique publique soit la première étape de projets plus ambitieux et que, à cette occasion s'expérimentent à la fois les conditions d'un partenariat efficace et les modalités d'accès au différents circuits de financement public.

L'identification des "effets qualitatifs amont" soulignent donc la différence profonde qui dans les procédures d'évaluation, sépare la perspective de contrôle, qui vise à comptabiliser des résultats, de celle de l'expertise, qui cherche à raisonner les effets induits par une politique d'action. Si la première est le plus souvent implicite dans les démarches de suivi de l'exécution des programmes, procédures

classiques au niveau des échelons administratifs, la seconde apparaît indispensable quand on veut répondre aux préoccupations opérationnelles des décideurs d'une politique publique.

En d'autres termes, le contrôle relève de préoccupations de management interne, garantissant le bon fonctionnement organisationnel des projets, tandis que l'évaluation proprement dite sert une double perspective, de stratégie d'action pour les partenaires du programme, de garantie publique sur le bien fondé de l'action entreprise pour l'ensemble de la collectivité.

Sans démarche d'évaluation construite, on ne trouve en définitive que la somme des bilans institutionnels, qui sont tous à mi-chemin entre le rapport annuel d'activité, le bilan de ce qui a été entrepris et le programme d'intention sur les objectifs des institutions.

Quand il y a expertise finale, ce qui est la forme la plus répandue de l'évaluation, le rapport de l'évaluateur produit une synthèse globale sur les transformations imputables au programme de développement social urbain : presque toujours, cette synthèse a pour principal effet de livrer une image de l'ensemble de l'opération qui n'est qu'une reconstruction a posteriori des étapes de l'action. Cette forme de bilan est généralement fort éloignée de la restitution du déroulement réel des projets, et surtout ne rend pas compte de l'éclatement des interventions des différents acteurs, qui caractérise toutes ces opérations poursuivant une transversalité institutionnelle bien difficile à réaliser concrètement.

D'où l'obligation d'élargir la démarche adoptée pour évaluer les effets des politiques publiques transversales sur l'ensemble de leurs bénéficiaires.

II.4. Les résultats obtenus et les voies d'amélioration de l'évaluation.

Cette évaluation a éclairé d'un jour nouveau les rapports en train de s'instituer entre l'Etat et les collectivités territoriales (surtout communales ou intercommunales) et incite à la réflexion sur le rôle de l'Etat dans le développement local. Elle fait aussi apparaître un nouvel espace public intermédiaire, à mi-chemin des contraintes du marché et des obligations de service public, espace constitué d'activités et de structures d'intérêt général indispensables à l'émergence, puis à la consolidation d'initiatives locales ou le développement territorial.

Cette évaluation invite enfin à élargir la problématique initiale d'un outil financier (à l'origine ciblé de façon étroite sur l'emploi) pour faire droit à une approche plus globale des processus de dynamisation économique territoriale : approche qui suppose un partenariat diversifié, qui tient compte des exigences de la solidarité nationale envers les territoires les plus en difficulté aussi bien urbains que ruraux.

Ainsi cette évaluation a permis de montrer que le FRILE est un instrument d'intervention financière adaptable qui accompagne la structuration économique et industrielle de processus de développement infra-régionaux (cantons, communautés de communes, bassins d'emploi, ...) et de prolonger les procédures d'aménagement du territoire jusqu'au niveau local.

A côté de ces points positifs, un certain nombre de recommandations ont souligné que les fonctions de suivi et d'évaluation pouvaient être améliorées.

- Le renforcement de la capacité d'évaluation passe d'abord par des mesures *en amont de la décision*. A côté des critères classiques (conformité et éligibilité du dossier, crédibilité du porteur et du projet, cohérence stratégique du projet avec les orientations régionales ou nationales), il semble souhaitable de renforcer le caractère méthodologique de l'évaluation en associant les instructeurs et les porteurs de projets dans une élaboration négociée des indicateurs de résultats en fonction desquels le projet pourrait par la suite être évalué. Cette élaboration aurait à la fois une fonction auto-formative pour les partenaires, obligerait à préciser les objectifs finaux des projets et impliquerait les services instructeurs dans une logique de suivi des projets.

Il semble d'autre part opportun d'introduire dans les critères d'évaluation en amont des projets des critères qualitatifs concernant la présence des facteurs-clef de succès requis pour que les projets aient une incidence sur les dynamiques locales de développement : par exemple, implication directe d'une autorité locale, présence d'un "animateur de projet" compétent, qualité de l'articulation entre le porteur et les acteurs locaux, fort degré de mobilisation des acteurs locaux, etc.

- *En cours de réalisation*, les "résultats intermédiaires visés" peuvent faire l'objet de tableaux de bord permettant de suivre la réalisation de ces objectifs concrets visés. Un tel suivi passe pour permettre une meilleure appréciation des besoins de financement ultérieurs et faciliter parfois la réorientation de certains projets en cours.

Ce suivi peut se doubler d'une fonction de conseil-accompagnement, soit directement mis en œuvre par les services instructeurs compétents, soit déléguée à des organes locaux d'animation-accompagnement financés par le FRILE. Il s'agit d'avoir une approche active de l'évaluation : celle-ci doit contribuer à structurer les projets et assurer l'accompagnement des processus de développement au niveau local.

- *En aval des projets*, l'évaluation de leurs effets ne doit pas se limiter à un simple bilan de réalisation, ni au seul contrôle du bon usage des fonds publics. Il est donc recommandé que l'évaluation des effets du FRILE inclut des critères qualitatifs qui

tiennent compte des caractéristiques des dynamiques de développement. A titre d'exemple, sont cités les effets induits dans la structure porteuse de projets (élargissement du champ d'intervention, inscription dans de nouveaux partenariats), le devenir du projet (sa consolidation et la mobilisation de financements-relais ou complémentaires), les effets induits sur le territoire concerné (structuration du partenariat local et/ou de l'intercommunalité, structuration d'une stratégie locale de développement, émergence de nouvelles initiatives locales).

Pour les responsables de l'évaluation du FRILE, un tel renforcement méthodologique des procédures d'évaluation concourrait à asseoir la crédibilité du FRILE en renforçant la fiabilité des projets financés et en clarifiant les règles du jeu entre les différents acteurs concernés. Il devrait aussi contribuer à maximiser les effets du FRILE sur les dynamiques locales porteuses de nouvelles perspectives économiques et génératrices de solidarités.

Ces améliorations passent par la mise en place d'actions de formation-action internes qui, au niveau des instances régionales de suivi du FRILE, permettraient de sécuriser les agents de l'Etat en construisant avec eux un cadre de référence cohérent avec la perspective d'appui aux dynamiques locales de développement. Elles passent aussi pour devoir contribuer à pérenniser la modernisation, qui est amorcée, de l'appareil d'Etat en région.

III. Evaluation de la politique de l'eau de l'Hérault

III.1. Le contexte et les motifs de l'évaluation

Faible rationalisation des investissements techniques et humains, multiplication de schémas d'orientation et manque de définition de leur finalité et des moyens à mettre en œuvre, prix de l'eau très hétérogène dans le Département, gaspillages d'eau considérables, inefficacité de certains équipements, contrôle technique et réglementaire des installations insuffisant, domaines laissés pour compte... constituent autant de facteurs qui ont conduit le Conseil général de l'Hérault à vouloir, dans sa définition de la politique de l'eau, prendre en compte la complexité, les incohérences du système, la logique des autres acteurs. C'est ainsi, qu'après la mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques en février 1991, l'évaluation de la politique départementale de l'eau a été mise en œuvre ⁵.

⁵ Conseil général de l'Hérault, Comité Départemental d'Evaluation des Politiques Publiques, Evaluation de la politique de l'eau du Département de l'Hérault : rapport réalisé par le Centre d'Etudes de projets, Montpellier 1992.

Cette démarche d'évaluation s'inscrivait dans le contexte général suivant : avec l'élévation des normes européennes en matière d'assainissement, l'insuffisance des aides publiques centrales, les limites institutionnelles de l'action départementale, en particulier en ce qui concerne le prix de l'eau, la politique de l'eau du Département s'est heurtée à quatre types de difficultés qui prenaient la forme de contradictions :

- entre l'intérêt local et l'intérêt général ;
- entre la satisfaction des usages de court terme et des besoins de long terme ;
- entre les nécessités d'une politique globale et les limites institutionnelles de son pouvoir ;
- entre les moyens nécessaires et la satisfaction des autres urgences.

La politique du département a connu quatre phases successives, avant de se présenter comme une "véritable politique de régulation patrimoniale de la ressource".

- Avant 1980, a prévalu une *politique de réponses au coup par coup*, en fonction des demandes des acteurs, mais sans véritable volonté d'aménagement global dont le département n'aurait de toute façon pas eu les moyens.
- De 1980 à 1986, avec l'aménagement de la vallée de l'Hérault, s'impose une nouvelle option : *l'aménagement répondant à la logique de bassin*. La problématique de la maîtrise de la ressource reste tributaire de la satisfaction des besoins exprimés. Cette phase a préparé les contours d'une politique intégrée que le département mettra en oeuvre en 1986.
- De 1986 à 1989, la politique de maîtrise de la ressource se confirme avec la volonté d'articuler dans le temps et dans l'espace les interventions du Département. Il s'agit de protéger la ressource pour satisfaire à la fois les besoins actuels et les besoins futurs. *La volonté d'égalité d'accès à une ressource de qualité égale* est clairement établie.
- A partir de 1989 s'ajoute, dans les préoccupations affichées des responsables, le souci de prévenir des risques majeurs concernant la ressource, tels que les intrusions salines, les pollutions accidentelles graves ou les sécheresses répétées.

La démarche de l'évaluation recherchée s'inscrit dans une telle perspective et a conduit à ouvrir sept dossiers qui ont constitué autant de chapitres du rapport d'évaluation :

1. Réflexions méthodologiques générales
2. Etude de la situation de référence
3. Analyse du système de la gestion de l'eau et la logique des acteurs
4. Identification et évaluation des objectifs stratégiques et opérationnels de la politique de l'eau.
5. Identification, évaluation des programmes et opérations de la politique de l'eau,
6. Evaluation du coût financier complet de la politique de l'eau,
7. Synthèse, réflexions et recommandations.

III. 2. L'objet et les conditions de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée entre septembre 1991 et février 1992 par une équipe du Centre d'Etudes de Projets de l'Université de Montpellier I.

Les objectifs du rapport final étaient d'une part, de proposer un bilan qualitatif et quantitatif de l'action du Département dans le domaine de l'eau, d'autre part de proposer un certain nombre de recommandations à la discussion. Pour ce faire, les évaluateurs ont développé une méthodologie spécifique de l'évaluation d'une politique locale, dont la mise en œuvre a permis de dégager une trentaine de recommandations.

Les auteurs de l'évaluation, par des entretiens avec les intervenants les plus importants, ont tout d'abord défini le "système de l'eau" dans le Département de l'Hérault, la stratégie des différents acteurs, leurs objectifs, leurs moyens d'intervention. Ils ont ainsi circonscrit le champ de leur évaluation autour de l'Etat, des collectivités locales (Région, Conseil général, communes), d'organismes publics et parapublics (Agence de l'eau, Chambre d'agriculture, Chambre de commerce, Compagnie nationale d'aménagement régional du Bas-Rhône...), d'intervenants privés.

Ils ont ainsi défini leur démarche :

L'évaluation est "une analyse permettant de mettre à la disposition des autorités politiques et des citoyens, des informations sur les résultats obtenus au regard d'objectifs et de moyens mis en œuvre, dans le but d'améliorer la conception et l'exécution d'une politique. Ceci dans des conditions d'observation rigoureuses et selon un protocole validé. Dans cette perspective, évaluer une politique conduira à en estimer la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la pertinence".

La politique de l'eau du Département de l'Hérault comportant une douzaine de composantes, ces dernières ont été classées en trois catégories : celles relevant de la production, celles relevant de la prévention et celles relevant de la régulation. Ces composantes sont les suivantes :

- Alimentation en eau potable
- Assainissement
- Irrigation
- Aménagement des cours d'eau
- Protection contre les inondations
- Relèvement des étiages
- Prévention contre les pollutions agricoles et industrielles
- Lutte contre les incendies
- Protection des nappes
- Préservation et restauration des milieux aquatiques et écosystèmes
- Navigation et énergie.

Pour les auteurs, la faisabilité d'une évaluation de politique locale implique que soit rempli un certain nombre de conditions politiques. Les conditions qu'ils retiennent leur semblent nécessaires, mais pas suffisantes : des conditions techniques sont également requises.

CONDITIONS POLITIQUES DE L'EVALUATION.

1. L'évaluation doit concerner un domaine d'action de l'Etat (ou des collectivités locales) ne relevant pas d'un secteur soumis au secret politique.
2. Il doit exister une volonté politique réelle de connaître les effets d'une politique soumise à évaluation.
3. Cette volonté doit s'exprimer officiellement par une présentation des motifs et des objectifs politiques de l'évaluation, de façon à ne pas gêner la collaboration des évaluateurs avec les services techniques concernés.
4. La décision de mener une évaluation doit avoir été explicitée et formulée en termes clairs, du point de vue des principes, des objectifs et des moyens retenus.
5. L'évaluateur doit être indépendant du personnel politique et extérieur à la structure responsable de l'exécution de l'action évaluée.

LES CONDITIONS TECHNIQUES DE L'EVALUATION.

1. Il doit exister des informations quantitatives et qualitatives sur la situation de référence, (éventuellement un groupe témoin) et le suivi des actions, et des programmes relatifs à la politique considérée.
2. De telles informations doivent pouvoir être mobilisées facilement et présenter un caractère suffisant de fiabilité.
3. Il est nécessaire de disposer d'une méthodologie claire et d'un phasage précis de l'étude.
4. Les indicateurs possibles sont très nombreux : un choix parmi ceux-ci est indispensable. Le résultat d'une évaluation doit privilégier la clarté à l'exhaustivité.
5. Le choix des indicateurs peut conduire à sur-représenter les aspects positifs ou les aspects négatifs. Une pondération de ces indicateurs n'est pas à exclure.
6. L'équipe d'évaluation doit être réduite et l'évaluation ne pas excéder six mois, sauf naturellement protocole contraire.

III.3. La méthode de l'évaluation

La méthodologie proposée pour conduire l'évaluation a été bâtie à partir du postulat qu'une politique peut s'apprécier de quatre points de vue complémentaires. Conformément à la définition de l'évaluation que nous avons citée plus haut, quatre classes d'indicateurs ont été retenus : des indicateurs de cohérence, d'efficacité, d'efficience et de pertinence.

Les indicateurs de cohérence

Analyser la cohérence de la politique du Département a consisté à s'interroger sur la compatibilité et l'articulation dans le temps et dans l'espace d'un ensemble de décisions, ainsi que sur la relation qui existe entre les objectifs et les moyens mis en oeuvre. Pour identifier la cohérence des mesures proposées, ont été retenus : les principes généraux affichés de la politique, les objectifs stratégiques retenus, les objectifs opérationnels affirmés, les moyens humains, techniques et financiers.

Ce qui a permis de retenir cinq classes d'indicateurs :

- Principes généraux/Objectifs stratégiques.
- Objectifs stratégiques/Objectifs opérationnels.
- Objectifs opérationnels/Moyens humains.
- Objectifs opérationnels/Moyens financiers.
- Objectifs opérationnels/Moyens techniques.

Les indicateurs d'efficacité

Mesurer l'efficacité de la politique du Département a conduit à mettre en relation les objectifs retenus et les réalisations mises en oeuvre. Mais, comme pour la mesure de la cohérence, la combinatoire des multiples objectifs et des types de résultats ne présentant pas toujours de l'intérêt, les évaluateurs ont retenu trois types de résultats : les réalisations proprement dites exprimées en unités physiques, les délais (en temps de réalisation), les coûts (en unités monétaires constantes), ce qui aboutit à s'intéresser à trois classes d'indicateurs :

- Objectifs opérationnels/Délais de réalisation
- Objectifs opérationnels/Coûts de réalisation
- Objectifs opérationnels/Résultats de réalisation

Naturellement la multiplication des objectifs pour une même action multiplie le nombre des indicateurs. Ainsi concernant l'évaluation de la politique de l'eau du département de l'Hérault, une vingtaine d'indicateurs de réalisation étaient possibles ; tels que le nombre d'opérations réalisées, le nombre d'individus raccordés, le nombre d'hectares irrigués, le nombre de km de rivières aménagés, le taux de collecte, etc.

C'est pourquoi des choix ont dû être faits pour que l'évaluation conserve sa lisibilité. Dans ce cas comme dans celui d'autres évaluations, il est indispensable de ne retenir que les indicateurs les plus significatifs. Ce qui pose le problème de leur choix et de leur représentativité.

Les indicateurs d'efficience

La mesure de l'efficience conduit à rechercher "les gaspillages de ressources" toujours possibles dans la réalisation de programmes, même si ceux-ci passent pour être efficaces. Il est clair que la mesure de l'efficience-inefficience d'une politique peut difficilement être établie de façon incontestable, le gaspillage de ressources étant plus facile à constater qu'à prévoir.

Concernant l'identification de l'efficience de la politique de l'eau dans l'Hérault, ont été mis en relation les résultats obtenus et les moyens engagés, les évaluateurs retenant, parmi les classes d'indicateurs possibles, les classes suivantes :

- Moyens humains/Délais de réalisation.
- Moyens humains/Coûts de réalisation.
- Moyens financiers/Délais de réalisation
- Moyens financiers/Résultats de réalisation
- Moyens institutionnels/Délais de réalisation.

La difficulté de mesurer l'efficience par rapport à l'efficacité est que le calage de l'observation par rapport à une situation de référence ne doit pas permettre de s'assurer que les types et les quantités de moyens seront seulement suffisants, mais qu'ils seront juste nécessaires.

Les indicateurs de pertinence

L'efficacité et l'efficience ne rendant pas compte exactement du caractère d'adaptabilité d'une politique à un territoire, il convient aussi de recourir au concept de pertinence. Une politique est pertinente lorsque ses objectifs sont conformes aux besoins réels à court, moyen et long terme : la

ressource en eau concernant à la fois les générations présentes et futures, cela introduit une dimension supplémentaire dans la mise en œuvre des politiques qui la concernent.

Pour évaluer la pertinence ont donc été mis en rapport les objectifs opérationnels et les moyens engagés d'une part, les contraintes internes et externes d'autre part, ce qui a permis de définir les classes suivantes possibles d'indicateurs :

- Objectifs opérationnels/Logiques autres acteurs.
- Objectifs opérationnels/Etat de la ressource
- Objectifs opérationnels/Usages-besoins à court terme
- Objectifs opérationnels/Usages-besoins à long terme.
- Moyens Financiers/Etat de la ressource.
- Moyens financiers/Usages-besoins à court terme
- Moyens financiers /Usages-besoins à long terme.
- Moyens institutionnels/Logiques autres acteurs.
- Moyens techniques/Usages-besoins à long terme.

Cette typologie d'indicateurs n'est pas exhaustive, elle ne retient que ceux qui présentent directement un intérêt. En ce qui concerne l'appréciation des variables retenues, l'évaluation de la pertinence présente un certain nombre de difficultés particulières. En effet comment mesurer la variable "logique des acteurs". En fait l'identification des logiques d'acteurs est une des phases importantes du protocole méthodologique, et les informations que l'on peut recueillir même si elles sont qualitatives sont souvent suffisantes pour faire surgir les compatibilités ou les incompatibilités entre objectifs poursuivis et logiques.

Pour l'équipe d'évaluateurs, malgré des réserves méthodologiques possibles (quantité et qualité de l'information nécessaire), rechercher à évaluer la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la pertinence est probablement la meilleure façon de proposer une estimation globale de la politique conduite.

LE PHASAGE METHODOLOGIQUE

La réalisation de l'évaluation passe par quatre étapes successives qui s'articulent en onze phases :

1. La mobilisation d'informations (entretiens ou documents)
2. L'analyse de cette information (préparation de l'évaluation)
3. Le traitement (mise en indicateurs)
4. La rédaction du rapport d'évaluation.

La démarche des évaluateurs a nécessité :

J.

- *des entretiens avec les acteurs* : hommes politiques, responsables sectoriels, techniciens de conception, de réalisation, de fonctionnement, usagers.
- *le recueil d'informations extérieures* : rapports nationaux, expériences étrangères, statistiques nationales et européennes...
- *la mobilisation et l'analyse de documents politiques* : textes législatifs, délibérations d'assemblées, discours, communications écrites, notes officielles...
- *la mobilisation et l'analyse de documents techniques* : schémas d'aménagement, documents prévisionnels, suivis techniques des programmes, rapports d'exécution, comptes rendus de contrôle...
- *la mobilisation et l'analyse de documents financiers* : comptes administratifs, documents de suivi de direction technique...

La démarche générale élaborée dans le cadre de l'évaluation de la politique de l'eau du département, a conduit à retenir le principe des onze phases suivantes. Celles-ci recouvrent l'intégralité des étapes de mobilisation, d'analyse et de traitement de l'information.

Phase 1.

Identification des acteurs et du système de production, exploitation, consommation de la ressource.

Cette phase est destinée à proposer une approche de la ressource comme étant l'enjeu d'un ensemble de systèmes particuliers ayant des intérêts et des logiques différents. Les conflits de logiques d'acteurs peuvent conduire à diminuer, voire annuler les effets attendus d'une action ou d'une politique.

Phase 2

Identification de l'existence d'une stratégie d'intervention de la part du Département.

L'intérêt de cette phase est de mettre en évidence le cadre extérieur de référence pour une évaluation. La stratégie sous-jacente aux politiques de l'eau peut être de type "régulation durable", c'est-à-dire se situant délibérément dans une perspective intergénérationnelle, ou au contraire une "régulation des tensions" cadrée sur un horizon plus court. L'identification de la stratégie d'intervention se fait au travers des textes des délibérations d'assemblées et des discours des responsables politiques.

Phase 3

Typologie des politiques de l'eau observées

En fonction des usages et des usagers, on peut observer différents types de politiques. Le but de cette typologie est d'identifier les classes d'intervention de régulation selon les usages tels que : eau potable et usages domestiques, usages agricoles, usages industriels, production d'énergie, usages tertiaires, usages techniques d'étiage, usages contre l'incendie...

Phase 4

Identification des objectifs politiques stratégiques

On peut observer cinq objectifs récurrents dans la politique de l'eau : satisfaire les besoins et sécuriser les approvisionnements, maintenir la qualité, préserver la ressource, diminuer les coûts, préserver les milieux. Cette phase est consacrée à l'étude de la signification, des relations et des conséquences qu'impliquent ces impératifs.

Phase 5

Identification des secteurs opérationnels

Les secteurs opérationnels de la politique de l'eau sont au nombre de quatre : ressource, distribution, assainissement, aménagement. Ils correspondent à une logique opérationnelle. La circonscription des catégories est problématique et nécessite des choix, mais elle est indispensable à la poursuite de l'évaluation.

Phase 6

Identification des objectifs opérationnels.

Le nombre des objectifs opérationnels est en général assez grand. Il dépend de la complexité des actions et du nombre des programmes. Cette catégorie d'objectifs se situe entre les objectifs politiques et les objectifs techniques de terrain. Leur identification est indispensable à la mise en oeuvre des évaluations d'efficacité des programmes notamment.

J.

Phase 7**Analyse de contenu et d'exécution des programmes.**

Cette phase comporte trois niveaux successifs : 1. la recherche, la collecte et la fiabilisation de l'information nécessaire ; 2. L'identification d'indicateurs tels que des indicateurs d'objectifs, des indicateurs de moyens, des indicateurs de résultats; 3. la quantification des ces indicateurs. Certaines difficultés, inhérentes à cette phase du travail, tiennent par exemple à la diversité des indicateurs qui peuvent être monétaires ou non monétaires, de court, de moyen ou de long terme. D'autres difficultés résultent de l'éparpillement des données entre de nombreux services.

Phase 8**Identification des difficultés d'exécution des programmes par niveaux.**

La recherche des difficultés rencontrées lors de l'exécution des programmes peut se faire aux niveaux institutionnel, financier, organisationnel, social. Le but de cette démarche est de localiser les types de défaillance dans la réalisation des opérations décidées. Cette phase est conduite à partir d'entretiens avec les acteurs concernés ou à partir de rapports d'exécution.

Phase 9**Evaluation interne de la politique.**

Quatre évaluations doivent être conduites successivement :

1. Evaluation de la cohérence de programme, conduite en comparant les objectifs aux moyens mis en oeuvre.
2. Evaluation de la cohérence de politique résultant de l'analyse de la compatibilité et de l'articulation des programmes entre eux.
3. Evaluation de l'efficacité de programme, à partir de la comparaison des résultats obtenus aux objectifs affichés.
4. Evaluation de l'efficience de programme, conduite à partir d'une analyse entre les moyens mis en oeuvre et le ratio résultats/objectifs.

Phase 10**Evaluation externe de la politique.**

Trois évaluations doivent être conduites successivement.

1. Evaluation de la pertinence stricte de la politique, conduite à partir d'une comparaison entre les besoins identifiés et les objectifs retenus.
2. Evaluation de la pertinence élargie, à partir des relations entre les besoins, les objectifs et les moyens.
3. Evaluation de l'efficacité de la politique en comparant les résultats obtenus aux besoins identifiés.

Phase 11**Identification des causes de défaillance des politiques.**

L'étude des difficultés rencontrées associée aux indicateurs proposés permet de mettre en évidence des facteurs récurrents d'échec (réversibles ou irréversibles) ou de retard (au démarrage ou au fonctionnement) dans la réalisation d'une stratégie, notamment des facteurs d'organisation internes d'origine institutionnelle.

III. 4. Les difficultés rencontrées au cours de l'évaluation

Les évaluateurs de la politique départementale de l'eau de l'Hérault, au terme de leur investigation, ont cerné huit types de difficultés récurrentes, à partir desquelles ils esquissent un certain nombre de remarques ou de mises en garde concernant une évaluation de politique locale.

1. Circonscrire le champ des investigations est le premier problème rencontré, lorsque l'on se trouve en charge de réaliser une évaluation de politique locale.

La multiplicité des acteurs concernés, la pluralité des logiques qui les animent et donc la diversité des comportements conduisent à constater un espace multidimensionnel difficile à appréhender. Le danger d'une telle situation est naturellement de se perdre dans un dédale de considérations et d'estimations secondaires et partielles, coûteuses et n'apportant pas grand chose au résultat final

2. La confusion que font les acteurs entre l'évaluation de politique et l'évaluation organisationnelle est un autre des principaux problèmes rencontrés dans les évaluations .

Les acteurs des services consultés, ignorant les caractéristiques propres d'une évaluation de politique, craignent de voir leurs comportements critiqués et leur responsabilité retenue. Naturellement une évaluation de politique peut conduire à remettre en cause une organisation. Cependant les indicateurs retenus, qui sont élaborés à partir des objectifs, des moyens, des contraintes et des résultats, ne sont pas de nature à proposer un diagnostic organisationnel. Il est d'ailleurs souhaitable de bien spécifier les cadres de l'évaluation avec les acteurs eux-mêmes, de façon à permettre leur mobilisation active sans que subsiste d'ambiguïté.

3. La complexité des relations entre les acteurs intervenants, ainsi que la façon dont les rôles sont ou ne sont pas exercés, constituent une difficulté importante de l'évaluation.

Dans le domaine de l'évaluation de la politique de l'eau du département de l'Hérault, on a pu constaté que certaines actions pouvaient être "parasitées" par la carence d'agents n'exerçant pas leur responsabilité de contrôle notamment. Ce qui annulait en partie les bénéfices raisonnablement attendus.

4. La mesure de l'impact relatif d'une politique particulière en présence d'autres politiques est également une importante difficulté méthodologique.

Pour espérer, dans une telle conjoncture, mener une évaluation qui aboutisse à des résultats présentant un intérêt, il est indispensable de parvenir à isoler les mesures les unes des autres, ce qui est le plus souvent très difficile. Sauf situation exceptionnelle (situation de référence isolant certaines variables), il est rare que l'on parvienne à rattacher, dans ce cas

précis, chaque effet à une politique particulière. Par exemple, en cas de cofinancement d'une action commune, est-il légitime d'attribuer les effets de celui-ci au prorata des participations ? Cela n'a pas toujours de sens. Or les opérations de cofinancement sont la règle en matière de politique de l'eau.

5. La dissociation des effets de différents programmes ou actions, relevant d'une même politique, présente à peu de chose près les mêmes difficultés.

La mesure des conséquences particulières d'une action, considérée comme unité élémentaire d'une politique reste très délicate. On peut d'ailleurs se demander s'il est correct de raisonner en termes "d'unités élémentaires de politique", certaines actions sont quelquefois tellement complémentaires que l'identification des effets pour chacune d'entre elles est un exercice artificiel. Cependant, dans la pratique d'une évaluation d'efficacité par exemple, on est nécessairement conduit à isoler les mesures prises pour les rapporter à des résultats attendus (objectifs), sauf à renoncer à ce type d'évaluation.

6. La pluralité des objectifs pour une même action, peut aboutir à ce que cette action soit efficace ou pertinente par rapport à un objectif et pas par rapport à un autre.

Cette situation n'est pas surprenante, elle est même assez banale en pratique. Cependant cela présente des difficultés pour énoncer des résultats globaux clairs.

7. Le caractère fragmentaire de l'information (conditions techniques 1 et 2 citées plus haut ne sont pas satisfaites), nécessite le recours au questionnement des responsables politiques et techniques.

Le recueil d'informations orales quantitatives ou qualitatives, a fait l'objet d'un traitement particulier de validation par recoupements, les informations utilisées ayant été confirmées.

8. La surestimation d'effets négatifs

L'utilisation d'indicateurs inadaptés dans l'évaluation peut conduire à surestimer les effets négatifs de telle ou telle action. Il peut en aller de même avec la collecte de l'information par entretiens, ceux-ci pouvant conduire à mettre l'accent sur les échecs plutôt que sur les succès des actions entreprises. Les acteurs sont normalement plus préoccupés par les dysfonctionnements que par les résultats positifs d'une opération.

Enfin, les évaluateurs reconnaissent que, par leur choix méthodologique, ils se sont gardés de toute tentation spéculative notamment sur les effets patrimoniaux des décisions ou leurs impacts intergénérationnels. Mais ces aspects restent importants, même s'ils n'ont pu trouver leur place

légitime dans l'évaluation, compte tenu des contraintes de temps, de moyens et d'informations auxquelles ils étaient soumis.

L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS L'HERAULT

Le dispositif mis en place par le Conseil général de l'Hérault s'apparente sur de nombreux points au dispositif national et comprend donc deux instances :

* **Un Comité départemental d'évaluation (CDE)** composé de huit élus : le Président du Conseil général et sept vice-présidents délégués de l'exécutif qui ont la responsabilité de grands secteurs ou de secteurs transversaux. C'est au CDE qu'il appartient de décider des évaluations et de rendre compte des résultats à l'exécutif qui en informe ensuite l'assemblée départementale en séance publique, d'où la publicité des évaluations.

* **Un conseil scientifique de l'évaluation (CSE)** formé de huit personnalités indépendantes dont la compétence est reconnue (universitaires, directeurs régionaux, etc.). Le CSE veille à la qualité et à l'objectivité des travaux.

Destiné d'abord à évaluer les politiques départementales, le Comité de l'Hérault n'est cependant pas un dispositif "fermé", puisque celui-ci peut être saisi par les autres collectivités locales du Département et par les différentes autorités administratives de l'Etat.

IV. Les politiques d'amélioration de la qualité de l'air

Il s'agit d'une étude comparative internationale et interrégionale⁶ menée par des universitaires allemands - Peter Knoepfel et Helmut Weidner - avec la collaboration d'équipes de recherche dans chacun des pays pris en compte : Italie, Allemagne, Royaume-Uni, France et Pays-Bas. Les résultats de cette étude ont été publiés en 1986.

IV.1 La démarche générale

Sur la base d'une grande étude comparative internationale des politiques mises en œuvre pour améliorer la qualité de l'air, les chercheurs ont cherché à identifier dans quelle mesure ces politiques pouvaient influencer le comportement des pollueurs. Pour ce faire, parmi les pays cités ci-dessus, ils ont sélectionné 14 régions avec leurs systèmes d'amélioration de la qualité de l'air spécifiques. Le trait commun des 14 régions sélectionnées tient dans le fait qu'elles possèdent toutes une Agence

⁶ Peter KNOEPFEL, Helmut WEIDNER, Explaining differences in the performance of Clean air policies : an international and interregional comparative study, 1986.

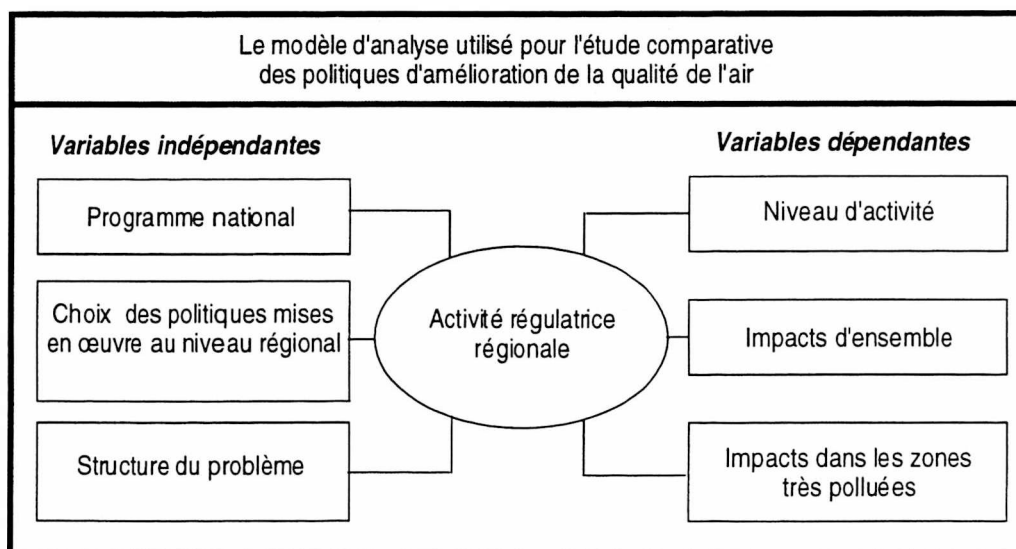
régionale ou locale, ayant la responsabilité de contrôler les principales sources de pollution atmosphérique qui se trouvent à l'intérieur de leur juridiction.

A l'intérieur de chacune de ces régions, ils ont retenu deux ou trois sites, chacun de ces sites possédant des agents de pollution atmosphérique (industriels et particuliers) aux caractéristiques différentes. Chaque sites pouvait être caractérisé par une métropole urbaine, une zone fortement industrialisée, une zone dans laquelle la pollution atmosphérique avait une source industrielle et domestique.

Dans chacun de ces sites, et dans un premier temps, les chercheurs ont voulu comparer les changements survenus dans la qualité de l'air ambiant, sur une période de temps donnée, avec le volume total des polluants émis par les pollueurs locaux. Ils ont utilisé pour ce faire des données relatives aux émissions de SO₂. Dans un deuxième temps, ils ont cherché à identifier les motifs et les logiques d'action qui étaient à la source des changements observés chez les principaux pollueurs. Pour ce faire, ils ont eu recours à la technique de l'entretien.

IV.2. Le modèle d'analyse et les variables utilisées

Pour mener à bien leur comparaison, les chercheurs ont mis au point un cadre d'analyse, avec comme point central le concept d'une "activité régulatrice" de la part d'entités administratives, activité soumise à des variables indépendantes et dépendantes. Ils ont ainsi concentré leur étude d'impact comparative sur la distribution de cette activité régulatrice parmi les régions analysées.



Les variables dépendantes, indicateur de performance

Pour les chercheurs, comme dans la plupart des comparaisons internationales, cela n'a pas grand sens de comparer des impacts en termes absolus. En effet, de tels chiffres peuvent refléter des facteurs spécifiques aux pays étudiés et ne pas être d'un grand intérêt pour la comparaison internationale. C'est pourquoi, sur la base de toutes les données disponibles et pertinentes, ils ont voulu caractériser les performances des politiques régionales mises en œuvre. Pour ce faire, ils ont pris en compte trois dimensions :

1. *Le niveau d'activité d'ensemble* : ce niveau a été défini en comparant le nombre de tous les émetteurs de pollution de la région avec le nombre des mesures individuelles prises en application de la politique et/ou avec le budget annuel (personnel, moyens financiers, etc.) utilisé par l'agence pour contrôler les émissions de SO₂.

2. *Les impacts d'ensemble* : pour les identifier, les chercheurs ont rencontré les principaux émetteurs de SO₂ dans les sites qu'ils étudiaient et les ont soumis à des entretiens.

3. *Les impacts dans les zones très polluées et très peuplées* : dans certaines régions, les zones urbaines par exemple, les effets des mesures de régulation sont manifestes, alors que dans certaines zones industrielles, ces mêmes effets ne sont pas perceptibles. C'est pourquoi, les chercheurs ont utilisé ce critère, introduisant par là une dimension particulière de l'évaluation plus orientée vers une réduction des émissions polluantes, ce qu'ils appellent "immission".

En combinant ces trois variables (activité d'ensemble, impact d'ensemble, impact dans les zones très polluées), l'étude propose une typologie de huit niveaux de performance, la performance étant décroissante entre le niveau 1 et le niveau 8.

LES HUIT NIVEAUX DE PERFORMANCE			
Niveau 1 :	1-, 2+, 3+	Niveau 2 :	1+, 2+, 3+
Niveau 3 :	1-, 2-, 3+	Niveau 4 :	1+, 2-, 3+
Niveau 5 :	1-, 2+, 3-	Niveau 6 :	1+, 2+, 3-
Niveau 7 :	1-, 2-, 3-	Niveau 8 :	1+, 2-, 3-

Ces niveaux prennent aussi en compte la relation coûts/bénéfices et les coûts administratifs constituent une fonction du niveau d'activité. C'est ainsi que les huit niveaux de performance se répartissent en quatre groupes :

*1. Grands effets avec améliorations visibles dans toutes les zones de la région
(y compris les zones très polluées)*

Faible coûts administratifs	Type 1
Coûts administratifs élevés	Type 2

2. Améliorations visibles dans les zones très polluées et très peuplées de la région

Faible coûts administratifs	Type 3
Coûts administratifs élevés	Type 4

3. Effets diffus dans toute la région, mais sans amélioration significative dans les zones polluées

Faible coûts administratifs	Type 5
Coûts administratifs élevés	Type 6

Régulation sans aucun impact significatif

Faible coûts administratifs	Type 7
Coûts administratifs élevés	Type 8

Les variables indépendantes

Les chercheurs ont retenu trois types de variables indépendantes : la structure du programme national, la structure du problème, les choix politiques des agences régionales.

1. *La structure du programme national* : sa capacité à expliquer les modifications observées sur le terrain est élevée quand les différents éléments du programme (moyens matériels et organisationnels), ainsi que leurs liens spécifiques, se reflètent dans la politique régionale.

2. *La structure du problème* : la capacité explicative de cette variable est élevée quand l'impact des mesures prises peut s'interpréter comme le reflet immédiat de "la prégnance" du problème dans la région (volume de la population exposé aux émissions de polluants).

3. *Les choix politiques des agences régionales* : ce troisième type de variable devient important quand les résultats observés ne peuvent ni refléter la variable précédente la structure du problème- ni s'expliquer par des priorités spécifiques établies par le programme national. Il existe des régions où la politique régionale s'explique surtout par des décisions politiciennes, qui fixent des priorités particulières pour la région. Ces priorités peuvent même venir en contradiction avec le programme national et surtout peuvent ne pas prendre en compte "la prégnance" du problème dans la région.

IV.3. Les résultats de l'étude comparative

L'un des principaux résultats de cette étude réside dans la constatation suivante : indépendamment des programmes nationaux d'amélioration de la qualité de l'air, le comportement des pollueurs est beaucoup plus influencé par des facteurs comme la rentabilité des entreprises, le prix de l'énergie ou les mesures d'économies d'énergie mises en œuvre par les entreprises de leur propre initiative, que par des mesures spécifiques de politique publique. C'est ainsi que la pollution par le SO₂ n'est que très marginalement affectée par des actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique environnementale. Les chercheurs constatent que les impacts des politiques de l'environnement, en matière de contrôle de la pollution atmosphérique, sont beaucoup plus limités que dans leur hypothèse de départ.

Les chercheurs soulignent en particulier deux points, sur lesquels les conclusions de leur étude sont complètement à l'opposé des hypothèses qu'ils avaient formulé au départ. Ces deux points concernent la participation du public à l'élaboration de la politique d'amélioration de la qualité de l'air, et la capacité administrative et technique des agences locales.

Le degré de participation du public au processus de mise en œuvre d'une politique s'avère d'une importance très limitée. Il n'a pu être trouvé de différences significatives dans les résultats obtenus entre les pays qui garantissent légalement cette participation (Allemagne, France, Pays-Bas) et les pays où les procédures adoptées ne laissent qu'une participation très réduite (Italie, Royaume-Uni). Les possibilités d'influencer les choix des politiques régionales semblent davantage dépendre de la capacité des autorités locales à mobiliser des ressources régionales.

La capacité administrative et technique des agences régionales s'est révélée également d'une importance très limitée. Une augmentation de cette capacité dans un pays donné n'a un impact significatif que si les réseaux d'interaction avec les autorités locales ont également été développés. Il semble ainsi que les capacités administratives et techniques régionales ne peuvent être mises en

œuvre avec succès que si les interactions avec les autorités locales sont nombreuses et harmonieuses...

V. L'évaluation de la politique de recherche-développement et de l'innovation

V.1. Les évaluations des politiques scientifiques et technologiques des pays de l'OCDE

C'est à un expert extérieur de dimension internationale, l'OCDE ⁷, qu'a incombé à maintes reprises la responsabilité d'examiner les politiques scientifiques et technologiques des pays membres de cette organisation. La description des examens menés par l'OCDE, bien que le champ de ceux-ci et leurs objectifs soient spécifiques par certains aspects, permet non seulement d'en dégager les grandes lignes, mais de cerner les enseignements découlant de telles expériences et valables pour toute expertise externe.

Les examens des politiques scientifiques et technologiques nationales des pays membres de l'organisation sont issus des procédures d'application du Plan Marshall instituées à l'époque de l'OECE, organisation préexistante à l'OCDE. Mais si l'expérience de l'OCDE en la matière remonte à 1963, date de la première expertise, ce n'est que dans les années 80 que se manifesta un réel intérêt pour de tels travaux. Les expertises ne pouvant être réalisées qu'à la demande du pays concerné, on constate qu'elles ont été sollicitées d'abord parce que les pays étaient confrontés à des problèmes de développement, puis aux difficultés liées à la crise économique et aux mutations technologiques.

Les objectifs des études réalisées sont soit des objectifs propres à l'OCDE, soit des objectifs propres à toute expertise.

Les objectifs propres de l'OCDE : il s'agit d'évaluer, à partir de critères internationaux et par rapport aux orientations définies par le pays lui-même, les réalisations de celui-ci en matière de développement économique. Il s'agit aussi de brosser un panorama de la situation de ce pays et des mesures adoptées afin de résoudre tel ou tel problème.

⁷ Centre de prospective et d'évaluation, Les évaluations des politiques scientifiques et d'innovation par l'OCDE, Paris 1987. Et Examens des politiques scientifiques et technologiques et les politiques de l'innovation dans les pays membres de l'OCDE - Méthodes et impacts. DSTI/SPR/87.2.

Les objectifs propres à toute expertise : tout examen de l'OCDE vise à améliorer la politique suivie par le pays, à dresser un tableau se voulant objectif de ses atouts et de ses faiblesses. Il s'agit d'une sorte d'audit global réalisé à l'échelle du pays tout entier, qui a pour but de cerner les dysfonctionnements du système et de proposer les moyens d'y remédier. L'intervention d'experts internationaux, neutres et indépendants, permet en outre de résoudre d'éventuels conflits internes. Cependant les examens de l'OCDE ne sont assortis d'aucune mesure coercitive ou même incitative.

En ce qui concerne la trame des rapports produits par l'OCDE, ces derniers comportent une description de la politique suivie par le pays soumis à l'expertise, assortie d'une récapitulation de ses programmes et d'une étude de ses infrastructures. Ils comportent des tableaux statistiques normalisés, mais surtout une analyse qualitative du milieu étudié, se doublant de références d'ordre international mentionnant des cas précis dont l'exemple peut être instructif pour le pays en question. Ce document de référence est accompagné des "recommandations" formulées par les examinateurs.

Les recommandations portent sur les lignes d'action générale destinées à guider les pouvoirs publics, mais comportent aussi des propositions plus ponctuelles sur des mesures particulières.

La procédure même de l'expertise s'organise en trois temps :

- Dans un premier temps est établi (selon des modalités différentes, mais toujours avec le concours du pays expertisé) un rapport général descriptif des institutions, des activités et des programmes de recherche et de développement, mais aussi de grands problèmes relatifs à la science et à la technologie dans le pays demandant à être examiné. Ce rapport général est un document de base indispensable aux experts.
- Dans un second temps, les examinateurs se rendent dans le pays et élaborent assez rapidement un "Rapport des examinateurs". Pour composer ce groupe d'examineurs, il est régulièrement fait appel, quand il s'agit d'évaluer la politique scientifique et technologique, à un professeur d'université, un administrateur d'un organisme scientifique et technique et d'un industriel. Quand il s'agit d'évaluer une politique d'innovation, ces trois types d'experts sont complétés par des chefs de petites et grandes entreprises des pays membres.
- Enfin, dans un troisième temps, le Comité de la politique scientifique et technologique tient une session, la "Réunion de synthèse" à laquelle sont associés les représentants du pays et les experts de l'OCDE.

Le Rapport final, publié par l'OCDE, comprend en général ces trois documents : le rapport de base, le rapport des examinateurs et le compte-rendu de la réunion de synthèse.

Cette démarche assez générale s'apparente plus à un audit, qu'à une évaluation proprement dite. Pour prendre en compte les spécificités d'une évaluation dans le domaine de la recherche et du développement, et de l'innovation, des chercheurs ont essayé d'imaginer des instruments adéquats. C'est le cas de deux équipes de chercheurs qui ont mené leur réflexion à partir des caractéristiques de feu l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME)⁸.

V.2. L'évaluation des programmes technologiques de l'AFME

Les innovations qui mobilisent des résultats scientifiques ou des compétences technologiques sont le fruit d'interactions nombreuses entre chercheurs ingénieurs, commerciaux et utilisateurs. Ces relations peuvent se développer au sein d'une même organisation, mais elles peuvent favoriser aussi la création de réseaux de coopération entre laboratoires, centres de recherche techniques, entreprises et utilisateurs. Ce sont de tels réseaux que les auteurs ont appelés "réseaux technico-économiques" et dont les pouvoirs publics ont cherché à favoriser l'émergence, puisqu'ils conditionnaient la vivacité de l'innovation.

Dans ce contexte, l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME) a demandé au Centre de Sociologie de l'Innovation (CSI) de l'Ecole des mines de Paris et au Laboratoire Stratégie et Technologie (S&T) de l'Ecole centrale de Paris de mener deux études pour savoir si on pouvait évaluer, et comment, les effets des interventions de l'Agence sur la mobilisation par l'industrie de ressources technologiques susceptibles de favoriser une meilleure maîtrise de l'énergie. L'Agence souhaitait également savoir comment utiliser ces évaluations pour préparer les décisions et les programmes futurs.

Les auteurs de ces études ont tout d'abord fait un certain nombre de distinctions. Ils ont ainsi différencié "l'évaluation stratégique" de "l'évaluation technico-économique". L'évaluation stratégique vise à établir une liste de produits identifiés par les fonctions qu'ils permettent de remplir et dont le développement est considéré comme stratégique au regard des missions de l'Agence. L'évaluation technico-économique est une évaluation sectorielle qui vient après la précédente, et qui vise à identifier les domaines scientifiques ou technologiques qui sont susceptibles, par un soutien sélectif,

⁸ Cf. Michel CALLON, Philippe LAREDO et Vololona RABEHARISOA. Des instruments pour la gestion et l'évaluation des programmes technologiques, 1991.

de contribuer au développement, à l'amélioration et à la diffusion de ces produits. L'objectif recherché par les auteurs s'inscrit dans ce dernier contexte : il concerne l'élaboration des instruments d'analyse pour les évaluations technico-économiques, ces dernières devant permettre de déterminer les interventions de l'Agence dans le domaine de la recherche et de la technologie.

Le concept de réseau technico-économique renvoie à un ensemble coordonné d'acteurs hétérogènes (laboratoires, centre de recherche, entreprises, organismes financiers, usagers et pouvoirs publics) qui participent collectivement à l'élaboration et à la diffusion des innovations et qui organisent les rapports entre recherche scientifico-technique et marché. De tels réseaux s'organisent autour de trois pôles principaux : le pôle scientifique, le pôle technique et le pôle marché.

Pour évaluer les effets des interventions publiques visant à favoriser l'innovation, les auteurs des études affirment qu'il est nécessaire de décrire les différents types de configuration des réseaux technico-économiques et de repérer la dynamique de leur évolution. Ils distinguent ainsi des réseaux lacunaires ou chaînés, des réseaux interactifs ou dispersés, des réseaux courts ou longs. La présentation qu'ils en font les conduit à proposer un cadre d'analyse pour les interventions des pouvoirs publics qui prennent la forme de "programmes technologiques".

Un programme technologique se définit par des enjeux. De la formulation de ces enjeux se déduisent des objectifs d'innovation. Et la réalisation de ces objectifs passe par l'établissement de réseaux liant des ressources scientifiques, des compétences techniques et des demandes formulées par des utilisateurs. Ce que les auteurs résumant en disant que les interventions d'un programme technologique doivent contribuer à l'établissement et à la mise en convergence de réseaux conçus pour atteindre les objectifs répondant aux enjeux pré-définis.

Ces réseaux à mettre en place sont baptisés "réseaux escomptés" : c'est à partir de leur description que doivent être identifier les réseaux actuels sur lesquels l'Agence se doit d'intervenir pour leur faire atteindre l'état souhaité. Dans cette optique, l'évaluation, pour les auteurs de l'étude, consiste à décrire les actions entreprises, une à une, et à apprécier dans quelle mesure, localement et individuellement, elles ont fait avancer la convergence d'ensemble. Ne sont plus seulement considérés les interventions et leurs résultats, mais toutes les interactions, c'est à dire des processus par lesquels des interventions se transforment en résultats.

Ce qui a conduit à proposer un outil d'évaluation et de gestion des programmes technologiques, à savoir le portefeuille des résultats intermédiaires qui prend la forme d'une matrice, permettant de visualiser l'identité des acteurs soutenus, les types de résultats intermédiaires recherchés et/ou obtenus. Cette matrice peut aussi être utilisée pour décrire les interventions et résultats

intermédiaires des différents services de l'Agence. Enfin, l'utilisation de la matrice permet aussi de suivre le déplacement d'un projet, d'un groupe de projets, voire d'un programme dans le temps.

C'est ainsi qu'une telle matrice semble, de l'avis de ces inventeurs, bien adaptée au suivi des projets d'innovation qui, par définition, ont des parcours compliqués. Elle constitue une espèce de tableau de bord et un instrument de programmation.

Evaluation des politiques publiques - Etude comparative

Tableau récapitulatif des méthodes mises en œuvre dans les évaluations analysées

<i>Etude</i>	<i>Objectif général</i>	<i>Objectifs spécifiques</i>	<i>Méthodes</i>	<i>Acteurs</i>
Fonds structurels	* Impact des actions menées par la Commission des Communautés européennes	* Mesure du renforcement de la cohésion économique et sociale * Adaptation des politiques aux besoins * Effets sur le milieu socio-économique	* Définition des concepts utilisés * Liste des indicateurs statistiques * Appréciation qualitative de la mise en œuvre des programmes * Rôle des acteurs	* Evalueurs extérieurs * Comité de suivi
FRILE	* Mesure des effets et des modalités du fonctionnement du FRILE	* 1. Evaluation des procédures d'instruction, du partenariat, des délégations de crédits. * 2. Evaluation des effets sur l'emploi et le développement économique	* Sélection de cinq régions et bilan sur chaque région * Typologie de projets * Sélection de 10 projets pour chaque région Monographies à partir d'entretiens qualitatifs	* Evalueurs extérieurs * Groupe interministériel de suivi * Groupes régionaux de suivi
Politique de l'eau	* Analyse du système de la gestion de l'eau dans le département de l'Hérault	* Bilan quantitatif et qualitatif de l'action du Département	* Recherche de 4 types d'indicateurs : cohérence, efficacité, efficience, pertinence Analyse documentaire et entretiens pour une démarche en 11 phases	* Evalueurs extérieurs * Comité départemental d'évaluation * Conseil scientifique d'évaluation
Politiques de l'air	* Comparaison internationale des effets des politiques de l'air	* Mesure de l'influence des politiques sur les comportements des pollueurs	* Sélection de 14 régions dans cinq pays * Dans chaque région, sélection de trois sites Analyse statistique sur la base d'un modèle Entretiens qualitatifs avec les acteurs	* Evalueurs extérieurs * Une équipe dans chacun des cinq pays
Recherche-Développement	* Evaluation des politiques des pays de l'OCDE * Evaluation des programmes de l'AFME	* Evaluation des réalisations * Tableau des atouts et faiblesses du pays Méthode d'évaluation des interventions	* Description des politiques * Récapitulatif des programmes * Etude des infrastructures * Analyse qualitative du milieu * Concept de réseau technico-économique * Description de la configuration du réseau * Identification du décalage avec le réseau escompté * Matrice d'analyse	* Evalueurs extérieurs * Examineurs de l'OCDE * 2 équipes de chercheurs indépendantes
Tourisme rural en Bretagne	* Evaluation de la politique d'aide au tourisme rural.	* Mesure des effets économiques et sociaux de la politique * Réflexion prospective sur la contractualisation avec les instances supra régionales * Validation d'une méthode	* Description statistique des aides * Choix de 3 zones, pour étudier les effets des aides sur le plan économique * Analyse organisationnelle	* Evalueurs extérieurs * Comité régional d'évaluation

Chapitre IV

Les enseignement à tirer pour une évaluation du FMGD

I. L'analyse transversale des évaluations de référence

Une analyse transversale des travaux d'évaluation mentionnés au chapitre précédent permet d'évoquer quatre points essentiels pour la conception d'un protocole d'évaluation.

I.1. Les objectifs de l'évaluation

Evaluer une politique, c'est :

- tenter de mesurer les résultats des actions mises en oeuvre par rapport aux objectifs qui leur sont initialement fixés ;
- apprécier les effets du dispositif d'action sur la structure organisationnelle, que ces effets aient été attendus, imaginés ou non. La plupart des évaluations de politiques publiques poursuivent ce double objectif.

Dans le cas de l'évaluation des Fonds structurels, la démarche évaluative a surtout pour finalité de construire une batterie d'indicateurs permettant le suivi des évolutions des économies régionales bénéficiaires. Secondairement, une approche qualitative appréhende les effets de partenariat que ces financements induisent sur le milieu socio-économique.

L'évaluation du FRILE a visé à établir le degré de pertinence du fonds financier pour l'incitation à la création d'emploi au niveau local. Elle a voulu également apprécier son rôle sur l'innovation en matière de montage de projet de développement local. L'approche évaluative est ici centrée sur la mesure de l'impact incitatif du fonds.

Dans le cas du Département de l'Hérault, l'approche s'apparente plutôt à un audit du système de la gestion de l'eau. En distinguant différents niveaux d'objectifs, stratégiques et opérationnels, l'objectif

est de mesurer l'efficacité gestionnaire des opérateurs, puis d'en tirer des conclusions pour une rationalisation des investissements.

Le Conseil régional de Bretagne, dans son souci d'évaluer la politique d'aide au tourisme rural, a plutôt voulu établir, auprès des bénéficiaires, un bilan récapitulatif de l'action entreprise à l'échelle régionale. L'évaluation sert principalement un objectif de justification de la pertinence de la politique de soutien à l'activité économique dans ce secteur.

Les autres évaluations étudiées, politique scientifique de l'AFME et politiques de la qualité de l'air de différents pays européens, sont des procédures sensiblement différentes : elles cherchent à mesurer si les cibles visées par les programmes d'action sont ou non mobilisées.

Le concept d'évaluation possède une forte polysémie qui provoque une grande dispersion des objectifs (explicites ou implicites) effectivement investis par les démarches. La plupart des évaluations sont amenées à combiner peu ou prou au moins deux perspectives : la première est la mesure -a priori quantifiée- du degré de réalisation des objectifs de la politique (écart entre objectifs de départ et résultats effectifs), la seconde est l'appréciation -plutôt qualitative des effets (sur le contexte sur lequel on veut agir, et sur les acteurs que l'on mobilise) du programme engagé.

Pour la plupart des évaluateurs, ces deux approches ne sont pas seulement complémentaires, elles sont indissociables : réduire l'évaluation d'une politique d'action à l'interprétation d'indicateurs chiffrés, c'est occulter l'interrogation sur la pertinence de l'action entreprise et les effets, souvent multiples, qu'elle génère. Pour les instances de pilotage des commanditaires, il va généralement de soi que l'évaluation intègre 1°) l'élaboration d'une synthèse de données de bilan, 2°) l'argumentation d'un jugement porté sur la dynamique d'acteurs. De ce fait, les méthodes utilisées visent généralement à articuler l'analyse des résultats et celle des effets.

1.2. Les méthodes

Dans le cas le plus général, les évaluateurs sont d'abord confrontés à la nécessité de dresser un état des lieux à partir de données de gestion et de bilan. Il s'agit au départ de cerner le champ à prendre en compte en terme de moyens engagés, d'acteurs mobilisés, de résultats acquis. Récapitulatif synthétique des programmes dans l'évaluation des politiques scientifiques des pays de l'OCDE, récapitulation des aides dans la politique de soutien au tourisme rural en Bretagne, sont, par exemple, des productions à part entière du travail d'évaluation.

Pour autant, le diagnostic initial n'est qu'un préalable, la délimitation du cadre imparti à la réflexion, et non l'évaluation elle-même. On n'insiste pas assez sur ce point : le bilan chiffré de la politique étudiée est une étape de formalisation extrêmement importante qui est souvent escamotée. Bien souvent l'expert doit se contenter de données peu abondantes, lacunaires ou peu pertinentes. Or plus qu'à l'évaluateur, c'est à l'institution maître d'ouvrage qu'il incombe de bâtir un dispositif d'indicateurs pertinents et de recueil d'information systématique. On comprend de ce fait que l'un des sous-produits les plus appréciés de l'évaluation soit la mise en place d'un cadre, rendu cohérent et validé par les acteurs, permettant un suivi quantitatif régulier des réalisations engagées.

Pour l'évaluateur, le diagnostic "physico-financier et organisationnel" est le cadre à partir duquel sont sélectionnés, de manière raisonnée :

- les informateurs à interroger ;
- les réalisations à analyser ;
- le réseau organisationnel (gestionnaires et partenariats) ;
- les bénéficiaires potentiels et réels.

De même qu'il est important de distinguer projets formulés et réalisations effectives, résultats attendus et effets constatés, il faut différencier les différents niveaux d'acteurs : décideurs et opérateurs, cibles affichées et bénéficiaires réels.

L'évaluation doit être entendue comme la construction *ex post* de la relation de causalité, directe ou indirecte, entre des moyens mis en œuvre et des changements d'état des contextes sur lesquels s'appliquent ces moyens. Pour les programmes de l'AFME et la comparaison internationale des effets des politiques de l'air, les évaluateurs ont engagé une réflexion théorique permettant de modéliser cette relation. Cette démarche, qui est la plus satisfaisante pour un esprit expérimental, consiste à élaborer un corps d'hypothèses sur l'impact prévisible des moyens mis en œuvre et à comparer la réalité à la prévision. On suppose qu'un modèle est en mesure de représenter la relation "objectifs-moyens-résultats" et, partant, de tester le rendement du système institutionnel et de l'investissement. L'évaluation doit valider la pertinence du modèle et établir dans quelle mesure celui-ci peut être un outil de gestion ou de programmation.

Cette démarche est peu courante, car le fait d'experts de culture scientifique ou économique qui se penchent sur les politiques techniques. Elle trace néanmoins une perspective importante : pour évaluer une action publique, il est indispensable de formuler des hypothèses sur le système institutionnel étudié, de manière à retenir un jeu de questions qui seront explorées par l'évaluation et

dont découlera la méthodologie proposée. Les évaluateurs partent d'une problématique, qu'ils ont eux-mêmes construite ou contribué à construire, et cherchent les éléments de réponse aux différentes interrogations qu'elle comporte. La construction de la problématique de l'évaluation est une étape fondatrice, qui reste trop souvent sommaire. Elle doit s'appuyer sur le diagnostic préalable, sur l'interrogation d'une série d'informateurs privilégiés, et être mise en débat auprès de l'instance instituée pour valider l'évaluation.

La méthodologie d'investigation proprement dite suppose d'interroger les différents types d'acteurs pour apprécier leur réactivité, leur adhésion, leurs modes de fonctionnement dans le cadre du programme étudié. Dans tous les cas, les évaluateurs ont recours à un échantillonnage parmi l'ensemble, généralement nombreux, des acteurs concernés. Pour ce faire, on peut sélectionner des sites ou des actions (à partir d'une typologie tirée du diagnostic) et, pour chacun de cas, interroger des représentants de chaque catégorie d'acteurs. La représentativité n'est pas, ici, d'ordre statistique. L'objectif est de croiser les discours tenus à partir des différentes positions existant dans le réseau des acteurs impliqués dans le programme (ou supposer l'être). Les échantillons sont construits de manière à épuiser la diversité des formes d'implication dans les actions menées et des appréciations portées sur l'efficacité de celles-ci.

I.3. Les évaluateurs

Les évaluations analysées sont fondées sur l'intervention d'équipes d'évaluateurs extérieurs à l'institution concernée. Il est admis que la validité et la pertinence d'une évaluation ne peuvent être garanties que par un regard extérieur au système à évaluer. Celui-ci garantit que l'on porte sur le système institutionnel, un regard neuf dégagé des logiques d'intérêt et des modes de fonctionnement qui déterminent le système des interactions entre partenaires. S'il arrive que des institutions développent une réflexion évaluative interne (on a pu parlé dans ce cas d'auto-évaluation), il faut admettre que le danger est grand de confondre auto-évaluation et auto-légitimation. De plus, il ne faut pas oublier que l'évaluation suppose une mise en débat qui requiert une instance publique ouverte, fixant, au départ, les règles du jeu de la procédure : que cherche-t-on ? avec quels outils ? pour quelles finalités ? C'est à ce prix que l'évaluation peut être autre chose que l'audit.

Dans les cas étudiés, existent, à côté des évaluateurs, des groupes de travail dont les dénominations diverses correspondent à des degrés d'institutionnalisation ou d'ambition plus ou moins grands : groupe régionaux de suivi pour le FRILE, comité de suivi pour les fonds structurels européens, comité régional d'évaluation en Bretagne, comité départemental d'évaluation et conseil scientifique

d'évaluation dans l'Hérault. Ce dernier cas représente l'ambition maximum, qui correspond à la volonté d'un dispositif pérenne, décalque de celui qui existe au niveau national pour l'évaluation des politiques publiques. Sinon, le plus souvent, le comité de pilotage de l'évaluation est un groupe de travail ad hoc qui n'est pas nécessairement l'émanation (ou la préfiguration) d'un comité de suivi de la politique menée. Ce cas de figure est néanmoins souhaitable pour que l'évaluation débouche sur des applications opérationnelles.

L'évaluation des politiques des pays de l'OCDE répond à une procédure originale qui a le mérite d'institutionnaliser la confrontation entre autorité expertisante et institution expertisée. Le pays souhaitant faire évaluer sa politique par l'OCDE, par exemple dans le domaine scientifique et technologique, doit d'abord établir sa propre évaluation en faisant appel à des évaluateurs extérieurs. Puis l'OCDE mandate ses propres examinateurs (des experts de haut niveau) qui procèdent à une série d'auditions et élaborent une analyse motivée du contexte. C'est à la suite de la confrontation publique des deux rapports, celui de l'équipe mandatée par le pays et celui des examinateurs, que l'OCDE rédige l'évaluation proprement dite, évaluation qui s'accompagne naturellement de recommandations. Le schéma est analogue à celui des Cours des Comptes. Sur le principe au moins, il consacre le fait que pour être véritablement instituée l'évaluation doit mettre face-à-face deux protagonistes -l'institution responsable et l'équipe d'évaluateurs- défendant chacun un point de vue argumenté sur le fonctionnement du programme à évaluer.

1.4. Les résultats et leur utilité

Chercher simplement à mesurer des résultats, chiffrables et chiffrés, conduit à des évaluations sommaires de type "audit". Tandis que vouloir évaluer des impacts ou des effets conduit à une évaluation plus exhaustive qui, au delà d'un bilan sur les réalisations se prononce sur les aspects organisationnels des dispositifs mis en œuvre, c'est-à-dire sur l'efficacité globale des programmes.

Il y a plusieurs degrés dans l'utilité qui semble résulter de l'exercice évaluatif. Au niveau le plus bas, il représente un simple diagnostic qui n'est pas suivi d'effets (c'est le cas de l'analyse des politiques de l'air). A un niveau plus formalisé, l'évaluation répond à une finalité de contrôle, comme dans le cas des Fonds structurels de la Communauté européenne.

Mais, le plus souvent, la commande évaluative sert principalement à légitimer le bien-fondé des politiques menées. C'était la finalité première pour le FRILE. Il en est résulté le constat que ce fonds avait une utilité mais peu décisive. Des effets secondaires ont été mis en évidence, qui sont venus

renforcer le caractère positif de cette politique. Mais il n'y a pas eu appropriation de ces évaluations par les instances régionales. Dans le cas de la Bretagne, l'évaluation a également une forte dimension stratégique : valider le principe même d'une évaluation conduite à l'échelle régionale, reconnaître l'action des acteurs de terrain, construire des argumentaires pour négocier avec l'Etat et la Communauté européenne. Mais la première des retombées de l'évaluation est d'offrir un tableau physico-financier de suivi des réalisations, qui est utile dans les discussions avec les institutions de financement.

L'utilité qui sera trouvée à l'évaluation, à l'issue de celle-ci, est bien souvent imprévisible au départ et fortement dépendante de contextes conjoncturels. Néanmoins, elle a d'autant plus de chances d'avoir des retombées opérationnelles qu'elle participe, dès le départ, d'une perspective de pilotage de l'action publique inscrite dans le long terme. Cette perspective va généralement de pair avec l'existence de Comités d'évaluation pérennes.

L'utilité apparaît également dépendante de la largeur de vue adoptée au départ, celle-ci pouvant révéler des implications de l'action peu prévisibles au départ. D'où l'idée de ne pas restreindre l'évaluation à la seule mesure des résultats acquis auprès de la population-cible initialement définie dans les objectifs du programme. Il faut, au delà des bénéficiaires théoriques, s'intéresser à l'ensemble des bénéficiaires potentiels, en incluant les niveaux de décision et d'exécution gestionnaires de l'action. Il faut, au delà des résultats visés, prendre en compte les effets d'entraînement : en particulier, la dynamique des interactions partenariales et les processus d'innovation chez les professionnels concernés. En matière de résultats, il est souhaitable que les conclusions opérationnelles visent autant l'adaptation de l'organisation et du partenariat institutionnel, que l'amélioration des effets attendus sur les bénéficiaires.

II. Les enseignement à tirer pour une évaluation du FMGD

II.1. Des pistes de réflexion

Le programme d'évaluation du FMGD, à l'instar des exemples que nous avons analysés, pourrait comporter deux volets:

- un premier volet se consacrerait à l'évaluation de l'utilisation du Fonds comme moyen pour atteindre les objectifs définis par la loi qui en porte création ;

- un second volet pourrait s'attacher à évaluer les effets des dispositifs mis en place pour la conduite de la politique elle-même, et les dynamiques partenariales dans lesquelles se sont engagés les différents acteurs concernés. La distinction entre ces deux volets reste classique, puisqu'elle renvoie d'une part à la mesure du degré d'atteinte des objectifs, d'autre part à la mesure des effets d'entraînement sur les acteurs mobilisés. C'est d'ailleurs une telle distinction que mentionnait un premier document de réflexion élaboré dans le cadre de l'ADEME.

A titre de réflexion préliminaire, on peut esquisser quelques pistes pour aider à la définition du programme d'évaluation du FMGD. Une telle évaluation devrait appréhender, au delà des aspects purement quantitatifs concernant l'utilisation du Fonds, trois aspects essentiels de la politique concernée :

- les bénéfices retirés par les bénéficiaires des aides (les collectivités territoriales, les industriels, les organismes de recherche),
- l'innovation en matière d'élaboration de projets et l'effet de dynamisation des réseaux concernés par ces opérations,
- les structures d'encadrement du programme, régionale et nationale, et leur capacité à organiser des partenariats (organisation de l'ADEME).

A partir de ces trois entrées -les collectivités et les industriels, les projets, l'organisation régionale et nationale- l'évaluation peut collecter des informations et procéder à des analyses croisées permettant d'identifier d'éventuels dysfonctionnements, et ouvrir des pistes en vue de l'amélioration organisationnelle du dispositif.

En raison de la grande dispersion des projets sur l'ensemble du territoire, la monographie régionale ne semble pas suffisante. L'évaluation pourrait dissocier les trois entrées de la réflexion pour leur appliquer des méthodes d'investigation spécifiques.

Les projets peuvent être examinés eu égard à l'ensemble de leurs effets, attendus ou non, et aux conditions de leur inscription dans les dispositifs nationaux ou régionaux. La structure organisationnelle du programme peut être appréhendée tant du point de vue des acteurs locaux que des partenaires régionaux et nationaux.

Quatre modes d'investigation pourraient donc être utilisés dans le cadre du programme d'évaluation du FMGD :

- la construction d'une typologie de projets,
- le choix d'un échantillon de projets couvrant les différents types repérés,
- l'approche du réseau des acteurs concernés dans des régions contrastées, couplée à une analyse de ces contextes régionaux,
- l'interrogation d'un échantillon de collectivités et industriels bénéficiaires.

Ainsi parallèlement à une série d'entretiens avec des responsables nationaux, entretiens destinés à permettre de situer les différents projets, leurs objectifs et leurs conditions de mise en œuvre, peut être menée une exploitation des données disponibles concernant la nature des projets, les "porteurs de projet", les partenaires associés. Cette exploitation constituerait une approche multicritères débouchant sur la construction d'une typologie des projets.

Cette typologie, ainsi que l'analyse des critères qui sous-tendent sa construction contribuerait à la réalisation d'un état des lieux. Mais au-delà de cet objectif, la démarche typologique a également pour objectif la constitution d'un échantillon raisonné de projets à soumettre à une analyse approfondie de nature qualitative : et pour ce faire, une enquête par entretiens semi-directifs auprès des acteurs régionaux et locaux, des opérateurs, des partenaires associés s'imposerait.

Les axes d'évaluation proposés ci-dessus doivent être précisés, mis en perspective et sans doute complétés. Mais la question fondamentale reste celle qui concerne le champ de l'évaluation envisagée, car les réponses qui lui seront apportées imposeront en grande partie les options méthodologiques à retenir.

II.2. Deux scénarios

A cet égard, on peut esquisser deux scénarios extrêmes, entre lesquels des moyens termes sont envisageables. Le premier scénario représente l'évaluation minimum : elle porte sur le fonctionnement même du FMGD. Le second scénario correspond à une évaluation maximale : il aborde le FMGD en tant qu'instrument de la politique nationale de gestion des déchets.

II.2.1. - Scénario minimum

Ce scénario reste centré sur le FMGD et son fonctionnement. L'évaluation porte principalement sur les modalités et les critères d'attribution des différents types d'aides dispensés par le Fonds. Ce qu'on cherche à appréhender c'est le tableau de marche de l'organisme, à travers un certain nombre d'indicateurs qui mettent en rapport les résultats obtenus et les objectifs qui lui ont été fixés.

A partir du rapprochement des objectifs du FMGD et d'une analyse statistique des résultats obtenus par grands types d'action, on dresse un "état des lieux". L'analyse du fonctionnement organisationnel du FMGD et des projets qui ont bénéficié d'une aide permet d'avancer un jugement sur l'efficacité des mécanismes mis en œuvre et d'éventuelles propositions ou recommandations pour l'améliorer.

On retrouve, dans un tel schéma, deux temps de l'évaluation : une évaluation de type audit à base statistique pour dresser l'état des lieux et une évaluation plus qualitative qui s'intéresse aux acteurs. Ces derniers sont à la fois les instances qui se prononcent sur l'attribution des aides et sur les porteurs de projets.

II.2.2 - Scénario maximum

Ce scénario vise à évaluer le FMGD en tant qu'instrument de la politique nationale de gestion des déchets. Au regard de l'objectif affiché de cette politique, on cherche à mesurer l'efficacité et la pertinence des actions menées par le Fonds.

L'objectif de la politique ("à l'horizon 2002, ne seront plus admis dans les centres de stockage que les déchets ultimes") sert de référent et l'évaluation va se préoccuper de repérer les écarts entre les objectifs affichés et les résultats atteints. Les écarts étant repérés, le travail d'analyse va consister à se prononcer sur les raisons de ces écarts : inadaptation des objectifs, utilisation dysfonctionnelle des moyens, blocages au niveau des bénéficiaires potentiels, évolution du contexte échappant à l'institution, ...

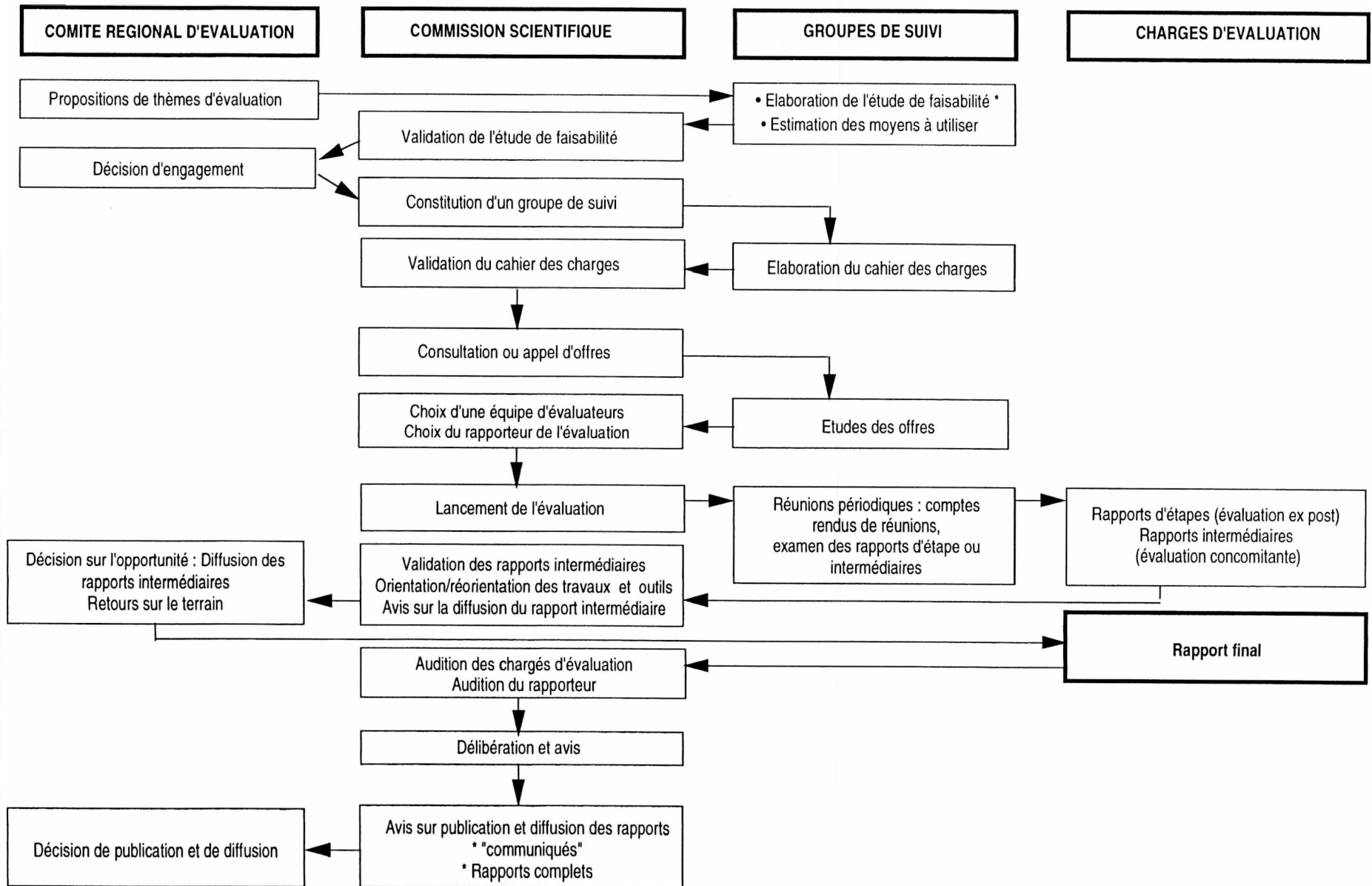
Comme dans le scénario précédent, on va commencer à dresser un état des lieux, mais en s'efforçant de comparer les résultats obtenus et les prévisions qu'on peut en tirer avec les objectifs fixés par la loi, et non plus avec les objectifs fixés par cette même loi au FMGD.

Par une analyse qualitative auprès des différents partenaires impliqués dans la mise en œuvre de la politique, et notamment les collectivités territoriales, on va chercher à mesurer le degré d'incitation des différentes mesures et aides. Cette recherche passe donc par une enquête de terrain et des entretiens approfondis auprès de tous les porteurs de projets afin de comprendre leurs logiques de comportements et identifier les facteurs qui les motivent à recourir au FMGD ou au contraire se révèlent non incitatifs.

L'analyse et l'interprétation de leurs discours doivent permettre d'identifier :

1. Les réorientations qui s'imposent au niveau des objectifs affichés par la loi,
2. Les dysfonctionnements dans la mise en œuvre des moyens,
3. Les mesures susceptibles de rendre les aides du FMGD plus incitatives.

LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET DE VALIDATION D'UNE EVALUATION



SOURCE : Comité régional d'évaluation de la région Bretagne

* Au départ, il s'agit d'un groupe informel appelé à devenir le Groupe de suivi

Annexe

**La démarche d'évaluation
du Fonds de solidarité logement en Dordogne**

L'évaluation du fonds de solidarité logement (FSL) en Dordogne

* Les motifs de l'évaluation

Après trois années de fonctionnement du FSL, l'ensemble des partenaires ont voulu faire le point, réorienter et ajuster les interventions, en cohérence avec la vocation initiale du fonds.

* Les attentes vis-à-vis de l'évaluation

L'évaluation devait s'articuler autour de cinq points :

1. L'examen de l'impact réel des aides sur la situation des ménages,
2. L'étude du fonctionnement du dispositif et du partenariat,
3. L'articulation du FSL avec les autres dispositifs départementaux,
4. La mise au point d'une méthodologie d'évaluation permanente,
5. Des propositions de réorientations ou d'ajustements.

* Déroulement de l'évaluation

L'évaluation a été coordonnée par un groupe de pilotage rassemblant les maîtres d'ouvrage (Etat, Département, CAF du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées).

Elle s'est appuyée sur *quatre orientations méthodologiques* :

1. *La prise en compte des bilans annuels d'activité* et des éléments de connaissance apportés par les différents partenaires, notamment leur vécu quotidien dans le fonctionnement du FSL,
2. Un travail exploratoire sur *un échantillon de 250 dossiers*,
3. *Des entretiens collectifs et individuels* avec les acteurs et partenaires du FSL (bailleurs, travailleurs sociaux, associations, administrations),
4. *Des études de cas* : examen d'une vingtaine de situations, mené au niveau des unités territoriales avec le concours des travailleurs sociaux, rencontre de 10 personnes ayant bénéficié de l'intervention du FSL.

L'étude (analyse de documents, entretiens, propositions) a été confiée à une équipe d'intervenants extérieurs et elle a été réalisée en trois phases :

1. La première phase, à partir de l'analyse des bilans et de l'étude d'un échantillon de référence de dossiers déposés au FSL a consisté : d'une part à approcher les caractéristiques des bénéficiaires du FSL, d'autre part à apprécier l'évolution dans le temps des interventions du FSL (subventions, aides) et leur incidence sur la gestion financière du FSL, enfin à identifier les questionnements stratégiques dont le FSL est l'objet (cadre d'intervention par exemple) et pour lesquels il est nécessaire de construire et d'organiser des réponses.

2. La deuxième phase a consisté à examiner le dispositif face à trois interrogations qui mettent en question la portée de l'action du FSL : accroissement de la précarité, modification structurelle des aides, surface financière réduite.

Ces deux premières phases ont fait émerger des problèmes et des dysfonctionnements qui ont guidé le déroulement de la troisième phase.

3. La troisième phase a consisté, en groupes de travail, à examiner les pistes possibles de réajustement du FSL : consolidation du secrétariat, amélioration du processus d'instruction, réactivation du comité d'évaluation de l'accompagnement, incitation à de nouvelles pratiques, conception de nouvelles aides, développement de l'information et de la communication...

*** Les résultats et les enseignements tirés**

L'évaluation a permis une prise de conscience collective de l'ensemble des partenaires locaux sur la véritable mission du FSL, d'où la mise au point d'un guide à l'intention des instructeurs et le recadrage des aides.

Parallèlement, elle a souligné l'implication insuffisante de certains partenaires (collectivités locales essentiellement) dans le dispositif. Elle a aussi mis en évidence la nécessité de mettre en place des procédures plus proches du terrain (déconcentration de certaines décisions). Elle a enfin mis l'accent sur l'insuffisance de liaison entre le FSL et les autres actions du plan départemental.

Mais peut-être que son principal intérêt a résidé dans la volonté des partenaires de travailler en collaboration plus étroite et d'explorer ensemble des pistes de réflexion.

Sélection bibliographique

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION.- "L'évaluateur comme professionnel spécialisé" in L'évaluation en développement .- Paris, Documentation française, 1992.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION.- "L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité" in L'évaluation en développement .- Paris, Documentation française, 1991.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION.- L'évaluation en développement 1994. Rapport annuel sur l'évaluation des pratiques d'évaluation des politiques publiques .- Paris, Documentation française, 1995.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION.- L'évaluation en développement 1995. Rapport annuel sur l'évaluation des pratiques d'évaluation des politiques publiques .- Paris, Documentation française, 1996.

Pierre LASCOUMES, Michel SETBON.- L'évaluation pluraliste des politiques publiques.- Paris, GAPP-CNRS/Commissariat Général du Plan, janvier 1996.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.- Evaluation et suivi des actions des fonds structurels, Bruxelles 1990.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.- Rapport annuel sur la mise en œuvre des fonds structurels, Bruxelles 1990.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.- Communication sur le dispositif mis en place par la Commission pour l'évaluation des cadres communautaires d'appui, Bruxelles 1991.

Guy CAUQUIL.- Rapport de synthèse de l'évaluation qualitative du FRILE (1990-1992), Paris, CIRESE, 1993.

Denise BAUER, Michel LEGROS.- L'évaluation du FRILE en Poitou-Charentes, CREDOC, 1993.

CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT, COMITE DEPARTEMENTAL D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.- Evaluation de la politique de l'eau du Département de l'Hérault : rapport réalisé par le Centre d'Etudes de projets, Montpellier 1992.

Peter KNOEPFEL, Helmut WEIDNER.- Explaining differences in the performance of Clean air policies : an international and interregional comparative study, 1986.

CENTRE DE PROSPECTIVE ET D'EVALUATION.- Les évaluations des politiques scientifiques et d'innovation par l'OCDE, Paris 1987. Et Examens des politiques scientifiques et technologiques et les politiques de l'innovation dans les pays membres de l'OCDE - Méthodes et impacts. DSTI/SPR/87.2.

Michel CALLON, Philippe LAREDO et Vololona RABEHARISOA.- Des instruments pour la gestion et l'évaluation des programmes technologiques, 1991.

Sylvie TROSA.- "Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation en France" in PMP, Vol X, n°3, 1992..

Bernard DELAGE (Dir.).- L'évaluation des politiques sociales. Objectifs et moyens.- Talence, Editions de la maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1996.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN.- Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques.- Paris, La Documentation française, 1991.

Eric MONNIER.- Evaluation de l'action des pouvoirs publics.- Paris, Economica, 1992.

Patrick VIVERET.- L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre.- Paris, La Documentation française, 1989.

