

Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ?

ÉRIC VERDIER

(CNRS)

Laboratoire d'économie et de sociologie du travail

eric.verdier@univmed.fr

Selon l'idéal démocratique, "la responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir" qui lui-même "a toujours une double dimension, proportionnelle l'une à l'autre : le droit d'agir, le devoir d'en rendre compte" (Beaud & Blanquer 1999). Bien plus que la légalité de l'action, ce qui est en jeu dans cette exigence, c'est la légitimité du pouvoir de gouverner (Coicaud 1999). Se soumettre à ce principe s'inscrit dans des règles qui "sont d'une autre nature que celles que le droit peut prescrire [puisqu'elles] relèvent de la déontologie politique" (avril 1999).

L'accroissement des compétences des collectivités territoriales au fil des étapes de la décentralisation transfère progressivement cette obligation démocratique aux "gouvernements locaux", tels que les exécutifs régionaux. Alors que la complexité croissante de l'action publique rend beaucoup plus ardue l'analyse et a fortiori l'imputabilité des effets d'une action publique, l'évaluation peut-elle être la forme cognitive et institutionnelle de cette exigence démocratique ? Dit autrement, dans le cours d'une décentralisation qui entremêle les responsabilités de pouvoirs publics de différents niveaux avec celles d'acteurs privés (entreprises et partenaires sociaux), l'évaluation des politiques publiques est-elle un soutien pertinent à l'exercice de la responsabilité politique ? Comme toute institution encore émergente –c'est manifestement le cas en France–, l'évaluation n'est-elle pas appelée à faire la preuve de sa pertinence au regard de deux critères principaux : engendrer des savoirs utiles pour l'action d'une part, susciter une bonne acceptabilité de ses conclusions d'autre part, c'est-à-dire articuler les registres de la rationalisation et de la légitimité (Duran 1999) ?

Cet article ne prétend pas apporter des réponses complètes à des questions aussi vastes. Il s'agit d'en éclairer certains aspects relatifs à l'action publique en

matière de formation. Assiste-t-on au renforcement réciproque, d'un côté de la responsabilité politique des "gouvernants" et de l'autre, des responsabilités techniques des "experts évaluateurs". En d'autres termes, pratiques politiques et pratiques expertes font-elles converger leurs dynamiques respectives ou, au contraire, se nuisent-elles au point de rendre contradictoires la quête de la légitimité politique et la recherche d'une meilleure régulation de l'action publique ?

On s'appuie ici sur la mise en perspective de trois types de travaux évaluatifs auxquels l'auteur de ces lignes a contribué directement. Les deux premières études, menées l'une en Rhône-Alpes, l'autre en Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), ont comme points communs d'avoir concerné des contrats de plan État-Région (CPER) durant les années 1990 sur le thème de la formation professionnelle et d'avoir été mises en œuvre sous l'égide d'une présidence de Région de même appartenance partisane (Démocratie Libérale). Le troisième type relève de contributions aux évaluations des politiques régionales de formation des jeunes dans le cadre de l'article 53 de la loi sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle de décembre 1993. L'intérêt de comparer ces expériences est renforcé par la similitude des démarches d'évaluation ; elles relèvent toutes d'une "évaluation pluraliste" (Lascoumes & Setbon 1996), paradigme évaluatif largement prédominant en France.

Plus qu'aux contenus (voir les publications correspondantes : Rhône-Alpes, Brochier & al. 1994, Verdier 1994, PACA, FARE 1996, Dahan & al. 1998, Gérard-Varet & Verdier 1999a, 1999b ; évaluations relevant de la loi quinquennale : Mossé & Verdier 2002, Richard & Verdier 2004), on s'intéresse ici aux processus sociotechniques d'évaluation et aux conditions politiques qui président à leur déroulement. Le cas rhônalpin est communément présenté comme un exemple vertueux d'association de la production de connaissances à la responsabilisation du politique (Spennleher & Warin 2000). En cela, il se distingue nettement des pratiques provençales qui font ressortir les aléas d'une démarche partenariale. Bien que référées à des cadres nationaux – l'État fut le promoteur de l'évaluation des politiques territoriales contractuelles en posant son principe dans les contrats de plan État-Régions à l'occasion du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1992 – ces deux évaluations ont été construites et menées en région ; leur confrontation à la démarche multiniveaux suivie par les études relevant de la loi de décembre 1993 fait clairement ressortir les enjeux politiques d'une évaluation qui entremêle le local, l'interrégional et le national.

Contractualisation et décentralisation se conjuguent pour engendrer un besoin croissant d'informations et de coordination, suscitant lui-même une demande d'évaluation (Benhayoun & Lazzeri 1998). Dans cette conjoncture, au moins rhétoriquement, l'évaluation prend sa place dans la conduite de l'action publique, en tant que facteur de "bonne gouvernance" (Baslé 2000). Dès lors une

Quelques caractéristiques de "l'évaluation pluraliste"

Les choix de méthode relèvent de véritables paradigmes qui contribuent très largement à ordonner la configuration d'acteurs qui construisent l'évaluation. En l'occurrence, la puissance de ces outils est telle qu'on peut les qualifier, à l'instar de Callon (1986), "d'acteurs non humains" sur lesquels repose l'essentiel de la charge de la coordination. L'évaluation expérimentaliste, prédominante en Amérique du Nord, cherche à établir des relations causales simples et stables afin de mesurer les effets propres d'une intervention publique (voir le rapport Deleau 1987). Dans ce cadre, la mise en œuvre de la bonne méthodologie est conditionnée par le choix d'un "bon évaluateur". La responsabilité du commanditaire consiste à choisir l'expert compétent, ce dernier devant vérifier qu'il pourra disposer des informations nécessaires au traitement des questions posées, afin d'imputer des effets et apprécier, si possible, l'efficacité de l'intervention publique.

Dans le cas d'une évaluation pluraliste, les protagonistes de l'action publique sont censés être largement associés au déroulement de l'étude d'évaluation. Il doit leur être possible, aux différents stades d'élaboration du rapport d'évaluation, d'exprimer leur point de vue et de contribuer ainsi au cours du travail technique. Dans une action publique multiniveaux et multi-acteurs, comme dans le cas de la formation, "l'évaluation pluraliste" paraît être une démarche adaptée puisqu'elle institue une mise en débat et une négociation qui tentent de répondre à un double enjeu cognitif et politique : échanger sur des expériences probantes, réaménager l'action publique en se fondant sur la connaissance et des apprentissages collectifs, avec l'objectif de contribuer à produire collectivement du sens et une "raison pour agir" (Le Galès 1998). Au point de départ, la délimitation du champ et des objets de l'évaluation est mise en discussion entre partenaires de la politique évaluée représentés dans l'instance pluraliste de l'évaluation puis, tout au long de la démarche d'évaluation, entre ces partenaires et le chargé d'étude. C'est un point essentiel de la méthode. Il y a adéquation entre ce type d'évaluation qui n'impose pas un modèle normatif comme dans le cas du paradigme expérimentaliste, dont la mise en œuvre nécessite un accord préalable de tous les protagonistes sur une définition substantielle de l'évaluation et de l'efficacité. Dès lors, la méthode d'évaluation n'est pas principalement référée au caractère plus ou moins scientifique de la démarche proposée. Ce qui est en question, c'est la capacité de l'évaluation à faire émerger des débats collectifs qui amènent des acteurs hétérogènes à se mettre d'accord sur la définition d'un problème. "L'évaluation pluraliste" se définit comme un processus d'apprentissage collectif dont l'objectif est de trouver un compromis entre les nécessités techniques et les exigences d'un débat approfondi entre les acteurs (Monnier 1992). L'évaluation revêt ainsi deux faces (Trosa 1993) : celle de la production d'un savoir, qui suppose des garanties de rigueur et celle de l'aide à la décision qui l'oriente vers l'utilité et la pertinence pour les acteurs sociaux et politiques.

interrogation sur son sens et sa portée ne peut faire l'économie d'une analyse de la dynamique endogène de chacun de ses dispositifs. Trois dimensions structurent cette comparaison des démarches évaluatives : la légitimité politique de l'évaluation ; la procédure comme processus de responsabilisation ; la publicité des résultats.

La légitimité politique à évaluer dans le cadre de la décentralisation

L'enjeu premier de l'évaluation est de savoir qui est légitime politiquement pour engager le processus. La réponse résulte de négociations difficiles qui révèlent des interprétations des textes fortement divergentes. S'agit-il de construire des règles partagées ou de faire œuvre d'opportunisme ?

Une Assemblée régionale peut-elle évaluer des actions inscrites au contrat de plan État-Région (Rhône-Alpes) ?

La mise en place du dispositif d'évaluation participe de l'affirmation d'un projet de développement et d'une responsabilité politique propres de la Région Rhône-Alpes (Jouve & al. 2001). Ainsi, alors que le contrat de plan (CPER) 1988-1993 approche de son terme, le Conseil régional décide d'évaluer une action, à ses yeux exemplaire du CPER, "l'apprentissage coopératif". Formule institutionnelle originale, que son organisation distingue de l'apprentissage adossé aux classiques centres de formation des apprentis (CFA) des branches professionnelles et des chambres de commerce et d'apprentis, elle crée les unités de formation par alternance (UFA). Ces sections, toujours en place (Jusserandot 2000), implantées dans les lycées professionnels et/ou technologiques, sont gérées par des "CFA sans murs" dans le cadre d'une coopération entre milieux professionnels et Éducation nationale. Sous l'impulsion de la Région, cette coopération est emblématique d'une politique régionale qui promeut déjà l'expérimentation (Millon 1992) en vue de construire des projets de portée "sociétale". Cette formule des UFA a inspiré certaines dispositions de la loi de 1993 accentuant les prérogatives des Régions en matière de formation des jeunes (Lamanthe & Verdier 1999).

La procédure débute, en 1992, par une proposition d'évaluation de l'apprentissage coopératif transmise par l'exécutif du Conseil régional à son assemblée. Le fait de s'ériger en instance évaluative, y compris pour des programmes mis en œuvre contractuellement avec l'État, engendre une polémique avec le préfet de Région. Ce dernier avance qu'ainsi l'assemblée devient juge et partie. Reconnaissant l'originalité de l'initiative régionale, il doit finalement laisser le

processus s'enclencher. L'exécutif régional assoit ainsi un peu plus la légitimité de ses projets propres auxquels les administrations de l'État sont appelées à contribuer. Cette conquête d'un droit à engager une évaluation atteste de la force de projets régionaux et de leur capacité à promouvoir un leadership politique dans un environnement institutionnel où s'entremêlent les compétences d'acteurs publics et privés.

Une évaluation inscrite dans l'opportunisme politique, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

La création du dispositif d'évaluation est d'abord affaire de circonstances, beaucoup plus que la résultante d'un projet régional structuré. L'initiative de le mettre sur pied découle de la volonté d'un élu, alors président de la commission Plan-Évaluation. Ses motivations sont à la fois gestionnaires et politiciennes. Son point de vue, intuitif mais bien arrêté, est que la Région investit des sommes considérables en matière de formation professionnelle –premier budget en termes d'intervention– l'efficacité de cette dépense restant incertaine. Caressant l'espoir de dénoncer des usages détournés des fonds de la formation professionnelle, sa posture est plus celle d'un inquisiteur que d'un évaluateur, d'autant que la responsabilité de ce budget incombait à un rival politique. À l'échelon national, le rapport Goasguen (1994) avait déjà pointé de sérieuses dérives dans la gestion des fonds de la formation continue par les partenaires sociaux. Localement, la gestion du Conseil régional était sous le feu de la critique de la Chambre régionale des comptes. Par élémentaire prudence et en raison de l'imbrication des compétences institutionnelles, la responsabilité politique et la charge financière de l'évaluation sont partagées avec l'État. Le contrat de Plan offre un cadre idoine puisqu'il prévoit des cofinancements pour évaluer certains programmes.

Deux objets ont été sélectionnés par le comité d'évaluation : les aides régionales aux entreprises, les formations professionnelles dans le secteur du tourisme, prises ici en exemple. Il s'agit de tester la capacité de la ressource qu'est la formation à soutenir la stratégie régionale dans le tourisme, domaine stratégique, notamment en favorisant une meilleure qualité de service et l'émergence de projets locaux de développement.

Incertitude sur le champ de l'évaluation nationale des politiques régionales

En matière de formation des jeunes, la loi de décembre 1993 transfère de nouvelles responsabilités aux Régions : d'une part, la mise en œuvre des formations préqualifiantes et qualifiantes, d'autre part la coordination des divers dispositifs de formation des jeunes dans le cadre d'un plan régional. Ainsi, l'évaluation

se présente à la fois comme une aide utile à la construction des politiques publiques mais aussi comme un instrument susceptible de fonder un jugement sur les programmes d'un acteur particulier, le Conseil régional. Cette seconde dimension est d'autant plus sensible que, du fait des nouveaux transferts de compétence, les responsables de cette collectivité territoriale sont confrontés à un enjeu politique et social redoutable, affiché par la loi, le recul du chômage juvénile, notamment par un recours efficace à la formation, alors que nombre de compétences restent dans les mains de l'État (formations professionnelles scolaires) et des partenaires sociaux (contrats de qualification notamment). Qui plus est, l'évaluation nationale présentée dans la loi de décembre 1993 échappe à la maîtrise des Régions puisqu'elle est confiée à une instance – tripartite pouvoirs publics / patronat / syndicats de salariés – placée auprès du ministre du Travail, le Comité national de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage (CCPR), dont le rapport d'évaluation doit être présenté tous les trois ans au Parlement. Les Régions considèrent que ce dispositif national risque de les remettre sous contrôle, à rebours d'une décentralisation qui vise à leur conférer plus de compétences et de responsabilités. Ainsi cette évaluation est vue avant tout comme celle de l'État, non celle de l'ensemble des Régions : "Alors que l'État n'a jamais pu mettre en place (...) de véritables outils fiables pour évaluer ses propres politiques de formation professionnelle, on ne va pas aujourd'hui en imposer d'autres aux collectivités locales... Ces dernières évaluations [qui porteraient sur l'action des Régions] doivent se faire à la demande des exécutifs régionaux" (réaction d'un président de Conseil régional, le 27 avril 1995).

L'ambiguïté du champ de l'évaluation est renforcée par la rédaction même de l'article 53 de la loi. S'agit-il en effet d'évaluer :

- les politiques réalisées en propre par les Régions (au titre des compétences déjà transférées antérieurement et des nouvelles que leur attribue la loi concernant la formation continue des jeunes sortis du système scolaire sans qualification) ;
- l'action publique régionale résultant de l'ensemble des interventions quels qu'en soient les auteurs (administrations de l'État déconcentrées – Travail et Emploi, Agriculture et Forêt, Jeunesse et Sports, Rectorat... –, Conseil Régional), en relation avec les organisations professionnelles et syndicales, les entreprises... ;
- les effets sur l'emploi, le chômage et la qualité de la main-d'œuvre du transfert de nouvelles compétences ?

Les Régions s'opposent à une évaluation externe qui traiterait de leurs propres programmes. Cependant, membres à part entière du comité de coordination, elles ne peuvent pas se dérober à l'obligation légale de l'évaluation. Un compromis est établi, après plusieurs mois de négociation, par la délimitation du champ couvert par l'évaluation conduite sous la responsabilité du comité national. Le

protocole, adopté en avril 1995 par le CCPR, prévoit de centrer les investigations sur les nouveaux modes de coordination des divers protagonistes de la formation dans l'espace régional. Sont exclues la conduite et la gestion des programmes relevant de la compétence de chacun des acteurs.

La procédure comme responsabilisation des acteurs : succès et défailances

Parvient-elle à responsabiliser à la fois les parties prenantes du programme évalué et celles de l'étude elle-même ? En d'autres termes, le déroulement de l'étude fait-il l'objet d'une régulation conjointe (Reynaud & Reynaud 1994), qui puisse favoriser ultérieurement l'élaboration de règles partagées relatives aux politiques en cause ?

Le référent rhônalpin : une mise en jeu croisée des responsabilités techniques et politiques

L'équipement procédural soutient la responsabilisation des acteurs et au premier chef celle de l'exécutif régional. La quête de la reconnaissance de ses nouvelles responsabilités politiques est légitimée par l'exposition de ses actions à la critique de l'expertise dans un premier temps, puis à celle de la représentation des intérêts économiques et sociaux et enfin des membres de l'assemblée.

Dans cette perspective, le travail d'étude est strictement encadré par un cahier des charges issu d'une proposition élaborée par un conseil scientifique régional de l'évaluation, lequel est composé de personnalités qualifiées reconnues. Le face à face commanditaire / prestataire d'études est donc dépassé grâce à l'intervention d'un tiers médiateur, pièce essentielle d'un processus éminemment contradictoire et public. Le conseil scientifique est le garant du respect d'une déontologie professionnelle, sur le double volet des contenus et de la procédure. D'une certaine manière, on rejoint pour partie la figure judiciaire qui va de l'instruction préalable au procès, lequel se joue, au bout du compte, en assemblée plénière du Conseil régional.

Le suivi précis de l'étude est confié à un groupe ad hoc, présidé par un membre du conseil scientifique. Les experts en charge de l'évaluation élaborent des rapports intermédiaires sur lesquels le groupe est appelé à faire part de ses réactions et de ses suggestions. La composition de cette instance pluraliste est d'ailleurs symptomatique du caractère délibératif du processus de travail. Sous l'égide de l'exécutif régional, il rassemble des élus, le directeur de la formation de la Région, les rectorats, les représentants des branches et du CNPF, un syndicaliste membre du Conseil économique et social régional mais aussi des directeurs

d'établissement (CFA et lycée professionnel). Les séances de travail ont deux impacts novateurs : elles permettent aux chargés d'étude de renforcer la pertinence des informations et des investigations ; elles ont amorcé l'appropriation des résultats de l'étude par les protagonistes du programme. Cette dimension interactive s'est révélée cruciale : elle place chacun des acteurs dans une posture de réflexivité sur ses propres pratiques ; chaque participant n'est plus simplement le porte-parole d'un intérêt organisé mais aussi un expert de la situation étudiée.

Cette responsabilisation réflexive a été d'autant plus importante que, très tôt, il s'est avéré que le système d'information relatif à l'apprentissage coopératif était extrêmement lacunaire. Pour être rapide et efficace, la collecte de données nécessitait la coopération de l'ensemble des protagonistes, ce qui fut fait grâce aux liens constitués avec les membres du groupe ad hoc. Complétées par des entretiens approfondis avec les acteurs concernés, ces informations ont révélé la grande diversité des pratiques de montage et de fonctionnement de ces UFA, par-delà le modèle type sur lequel la Région s'était initialement fondée pour lancer son action.

PACA : une évaluation administrative

La configuration du dispositif d'évaluation fit l'objet de discussions préalables entre l'État, le Conseil régional, un membre de la Chambre régionale des comptes et deux chercheurs pressentis pour être experts en tant que personnalités qualifiées. En outre, est mis sur pied un "groupe mixte spécialisé" réunissant les services concernés ainsi qu'un expert, chargé de veiller à la fiabilité technique du processus. Cette instance qui rappelle le "groupe ad hoc" en Rhône-Alpes en diffère sur deux points : elle ne s'adosse pas à une instance scientifique en charge de la déontologie de l'expertise, au motif que ce montage ne correspondrait pas à "l'état de maturité des acteurs régionaux" ; elle ne compte pas d'acteurs de base des politiques concernées mais se limite à la participation de responsables de services. Aucune publicité n'est donnée à l'activité du Comité d'évaluation. Il s'agit plus d'une commission inter-administrative que d'une instance politique et/ou scientifique.

Un expert, membre du comité, est chargé d'élaborer un avant-projet de cahier des charges. Il soulève deux questions relatives à la construction technique et politique du contrat de plan : pourquoi les sommes mobilisées dans le contrat de plan pour la formation professionnelle dans le secteur du tourisme sont-elles faibles alors qu'il fait du tourisme l'une des priorités stratégiques de la région ? Pourquoi le cloisonnement entre les actions de formation de l'État et celles prises en charge par la Région est-il si accusé ? Puis un chargé de mission de la direction administrative et financière de la Région met au point un projet d'appel d'offres en deux phases : une première visant la mesure de l'efficacité du

dispositif –le tout en deux mois !–, la seconde, optionnelle, en vue d'éventuels compléments d'information. Les experts font alors ressortir l'irréalisme des propositions, d'autant qu'il s'agit de favoriser des interactions satisfaisantes avec les services concernés aux différents niveaux. En toute déraison, la direction des finances de la Région impose son point de vue. Les justifications a posteriori invoquent l'argument d'autorité "Qui paie décide" –alors que la grande majorité des actions évaluées étaient financées par des crédits d'État !– ainsi que l'exigence d'opérationnalité des élus vis-à-vis d'une démarche qui doit être "en capacité, en quelques semaines, de mesurer l'impact de la politique et de tester son efficacité" (sic). Ces avatars témoignent de la soumission du processus au règne de l'urgence technocratique pour des raisons au demeurant peu explicites. Faut-il y voir l'intention de déconsidérer politiquement l'évaluation en montrant, par l'absurde, l'inutilité technique ?

Évaluation nationale : la capacité de gouvernance limitée par la faible légitimité de l'instance pluraliste

Cette fragilité est redoublée par la composition et le rôle institutionnel du Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Originellement, cette instance jouait avant tout un rôle de forum qui permettait aux différents membres d'exprimer leurs points de vue sur l'objet, plus "consensuel" que d'autres, qu'est la formation. Dans cet esprit, l'évaluation est confiée par la loi à cette instance tripartite composée des représentants des Conseils régionaux, de membres de différentes administrations centrales de l'État et des partenaires sociaux, de niveau confédéral.

Dès lors qu'il s'agissait d'inscrire les résultats de l'évaluation dans des préconisations, ce comité, de simple forum, était appelé à devenir une véritable instance de régulation et de négociation de la formation en région, afin d'y améliorer la gouvernance de l'action publique. Toute la question était dès lors de savoir si sa composition et ses acquis antérieurs la prédisposaient à cette nouvelle fonction. L'État y est représenté exclusivement par des membres des administrations centrales concernées non par une émanation des rectorats et des Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), qui sont pourtant les partenaires réguliers des Conseils régionaux. Cette absence tend à reconstituer un face à face Paris-Province que les partenaires sociaux, relativement faibles à l'échelon régional, ne sont pas en capacité d'arbitrer. Ainsi les points de vue qui s'expriment ne sont pas référencés aux mêmes espaces : pour certains, c'est clairement l'espace régional, pour d'autres, c'est plutôt l'espace national ou interrégional.

De cette dé-légitimation, il résulte que la démarche d'évaluation et la diffusion de ses résultats deviennent les enjeux d'une négociation où il ne s'agit pas

de construire des référents partagés mais de limiter à tout prix l'exposition de son action aux regards des experts extérieurs et ainsi l'engagement de sa responsabilité technique et politique. Dans l'évaluation "pluraliste", il y a évidemment un risque à exposer la démarche aux aléas d'une négociation. Les avantages pour la conduite de l'action publique peuvent l'emporter sur les inconvénients si des compromis favorisent la conversion des savoirs acquis en action partagée (Guba & Lincoln 1991). Cet apprentissage collectif ne s'est que très faiblement réalisé, faute d'une légitimité suffisante.

Publicité et discussion des résultats : portée de la responsabilité politique et des apprentissages collectifs

C'est dans l'espace public que se joue la portée de l'évaluation, entre dimensions techniques et engagement politique. Comment sont reliés les forums de débats et les arènes politiques (Jobert 1998) ?

Le référent rhônalpin : responsabilisation politique limitée mais construction d'une "institution évaluative"

L'étude a fourni trois produits qui ont soutenu, chacun, les interactions autour des résultats : une courte note de synthèse dégageant les principaux acquis et la portée de l'expérience régionale ; un rapport circonstancié comportant l'ensemble des informations statistiques constituées et les monographies réalisées ; enfin l'étude pour l'évaluation proprement dite, c'est-à-dire la présentation du fonctionnement des UFA et de leurs résultats, les modes de pilotage de l'action publique, la portée et les limites de cette politique.

Inscription des résultats de l'évaluation dans l'espace public

Différentes séquences ont structuré les débats et les prises de position des acteurs sociaux économiques et politiques dont une part fut intégrée dans les ultimes versions de l'étude d'évaluation :

- forum de discussion avec le groupe ad hoc et les représentants des protagonistes,
- présentation devant le comité scientifique régional qui en a tiré un avis circonstancié,
- exposé devant la commission compétente du CESR qui, sur cette base, a formulé son propre avis transmis à la Région,
- restitution et discussion au Conseil régional en deux étapes : auditions par la commission de la formation professionnelle, ce qui a permis aux élus des diffé-

rents bords de s'approprier les résultats ; débat en assemblée plénière du Conseil régional après une présentation des résultats par le chargé d'étude et la formulation de l'avis du conseil scientifique par son président ; chacun des groupes a ainsi fait part de son avis sur l'étude elle-même et des conclusions politiques à en tirer.

Cette inscription des résultats dans l'espace public renforce la responsabilisation des chargés de l'évaluation. Elle est l'envers de l'exposition de l'exécutif régional à la critique politique de ses actions. Faut-il aller pour autant parler de mise en jeu directe de la responsabilité politique ?

La contractualisation comme limite de la responsabilité politique

La portée de cette responsabilisation politique est entravée pour plusieurs raisons. D'abord, l'appropriation des résultats par les protagonistes de l'action publique est assez faible, comme en témoigne l'extrait d'une correspondance d'un membre de l'instance de régulation scientifique avec le chargé d'évaluation : "nous sommes dans une situation embarrassante que nous avons déjà connue lors de la première évaluation. Disposant d'une étude en vue de l'évaluation, les instances qui vont devoir se prononcer (Comité scientifique, CESR) le feront dans une période 'molle' entre un travail d'expert et un jugement supposé être porté en Assemblée plénière sur cette politique, mais sans que soit mené ce que le groupe ad hoc [i.e. de suivi] a bien identifié comme restant largement à faire : un travail de réflexion des acteurs sur eux-mêmes et préparant ce jugement".

Malgré le leadership exercé par la Région, l'exécutif ne pouvait éviter de revenir discuter des conclusions dans le cadre "partenarial" du contrat de plan, avant de prendre toute décision. L'"arène" politique ad hoc prend la forme d'une conférence régionale de concertation sur les dispositifs de formation initiale des jeunes. Cette régulation nécessairement partagée avec l'État (préfet et recteurs) des retombées de l'évaluation était, en l'occurrence, d'autant plus nécessaire que ces UFA résultaient d'une négociation entre l'Éducation nationale et le patronat. Mais les partenaires de la Région ont forcément une relation médiatisée à la responsabilité politique : pour les représentants de l'État (recteurs et directeurs régionaux), elle se joue à d'autres échelons ; pour le patronat, elle ne saurait qu'être indirecte par l'entremise d'accords interprofessionnels sur la formation, régulièrement repris par la loi depuis 1971. La mise en jeu de la responsabilité politique est ainsi limitée par la nécessité d'associer ces acteurs "irresponsables" à la conception des réaménagements du programme, sous peine de porter atteinte à l'ensemble du partenariat institutionnel régional.

Subrepticement, le processus tend à être ramené vers la classique "démocratie administrative" (Duran & Thoenig 1996) ; les résultats de l'évaluation poussent en ce sens. Tout en soulignant le caractère novateur de l'apprentissage

coopératif, l'étude pointe la dépendance du cours de cette action régionale vis-à-vis de tendances nationales. Ainsi la portée politique de l'évaluation est contrainte par le caractère multi-acteurs et multiniveaux de l'action concernée, dont les espaces de justification ne s'ajustent pas pleinement à celui de la Région.

L'évaluation conforte un projet politique durable

Les limites contractuelles mais aussi managériales et cognitives de l'action de la Région rabattent le pouvoir de structuration de cette dernière d'abord sur une logique d'influence (Brochier & al. 1995) plus que de prescription –alors que son projet initial ambitionnait un changement sociétal à court terme. Ceci dit, à la condition d'être pluraliste et contradictoire, l'évaluation finit par s'imposer comme une ressource pertinente pour structurer un espace de discussion, de capitalisation et de proposition ; elle institue ainsi le pouvoir d'influence de la Région au point que son propre projet devient celui des autres acteurs. C'est le cas dans le domaine de l'apprentissage. Depuis cette évaluation, toute création de sections d'apprentis se fait selon le modèle des UFA –à l'exception du secteur agricole. L'expérimentation s'est donc convertie en une règle du jeu régional, exprimant, même si cela résulte d'une négociation, une prise de responsabilité politique croissante de la Région. Ainsi le polycentrisme institutionnel se mue progressivement en une capacité de structuration de l'action publique par un acteur chef de file, la Région, même si cela engendre quelques tensions avec les représentants de l'État.

Au total, la récurrence de cette activité évaluative –près de quinze politiques analysées– témoigne de l'ancrage structurel de la démarche. Cette qualité est indissociable de la constitution d'un milieu régional évaluateur : des membres de la chambre régionale des comptes qui jouent le rôle de passeurs, des chercheurs reconnus pour l'originalité et la qualité de leurs méthodes évaluatives (Monnier 1992), des personnalités scientifiques désireuses de favoriser une meilleure gestion du bien commun, des politiques soucieux de légitimer les responsabilités afférentes à leurs (nouveaux) champs de compétences institutionnelles... (Spenehauer & Warin 2000). La constitution de ce réseau cognitif a été confortée par la conjoncture politique nationale : au début des années 1990, le gouvernement institutionnalisa l'évaluation "à la française" en tant que composante du débat démocratique. Cette ressource n'a pas été suffisante pour légitimer l'évaluation dans la région voisine.

PACA : l'impossible responsabilité politique

L'évaluation n'échappe pas à une dérive techniciste, l'instance étant le groupe technique mixte et non le comité de pilotage de l'évaluation (État-Région-experts) ; ce dernier ne se réunit jamais pour discuter des résultats d'ensemble.

Aucune publicité n'est donnée aux résultats. Aucun retour n'est organisé vers les acteurs de terrain. La parenthèse évaluative est vite refermée. Nulle responsabilité politique n'est construite à l'issue d'un tel processus. Progressivement un tropisme bien français revient, privilégier l'auto-évaluation qui prévaut traditionnellement dans l'administration (Leca 1997). On peut même parler de la mise en œuvre d'une déresponsabilisation politique de la Région vis-à-vis de l'évaluation du contrat de Plan. Le directeur général des services du Conseil régional prend d'ailleurs le soin d'expliquer aux deux experts extérieurs qu'il est hors de question que la légitimité politique du président acquise auprès du suffrage universel puisse être, de quelconque manière, perturbée par l'évaluation. L'absence de publicité et la confusion des registres administratif, scientifique et politique accentuent cette dérive, bien éloignée d'une démarche cognitive chargée d'aider les acteurs. Ressortent ainsi les limites d'un dispositif confiné dans des instances administratives qui ne contribuent pas à construire une responsabilité politique qui puisse être rendue publique. Ces avatars illustrent le point de vue selon lequel pour être efficace, l'évaluation appelle la construction d'une "zone d'autonomie vis-à-vis des autres systèmes (politique et politico-administratif) auxquels elle apporte de l'information. Sinon elle devient dans son fonctionnement même (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs) partie de l'évaluation politique et des manipulations propres à celle-ci que ses stratèges ne peuvent que pratiquer, quelles que soient leur moralité et leur bonne volonté" (Leca 1997).

Au-delà, est en jeu la conception prévalant à la Région en matière de responsabilité politique : seule est légitime la mise en jeu devant les électeurs, d'où le refus farouche d'une évaluation qui viendrait contraindre l'exécutif régional. Sans doute faut-il y voir la faiblesse des projets politiques propres au Conseil régional, plus ancré dans une logique de distribution de ressources vis-à-vis de laquelle l'évaluation ne peut être que dérangeante, aussi limitée soit-elle.

L'épuisement politique et technique de l'évaluation nationale

La faible légitimité de l'instance d'évaluation, le comité de coordination, se confirme au fil du temps. La troisième évaluation (2000-2003) a été désertée par les représentants politiques des Régions. En l'occurrence, la difficulté majeure a tenu, dès le départ, au degré de publicité donnée aux travaux régionaux –vingt-six monographies–, "matériaux" destinés à nourrir les analyses transversales. Ici résident les biais marquants dans la procédure d'évaluation et dans sa capacité à constituer des forums pertinents pour débattre des caractéristiques régionales des politiques de formation. Il a été décidé qu'ils ne seraient pas restitués aux acteurs régionaux. Seuls les travaux de synthèse et les résultats généraux leur ont été communiqués.

Les études mises au secret

Lors de la troisième évaluation, le comité de coordination (CCPR) a voulu dépasser les limites de la pratique du secret entourant les cahiers régionaux. Il a institué un "groupe régional de suivi de l'évaluation", instance ad hoc, rassemblant dans chaque région le Conseil régional, les services de l'État et les partenaires sociaux représentatifs, visant à décentraliser le dispositif d'évaluation et à favoriser l'appropriation de ses résultats par les acteurs régionaux (plaquette "Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle", CCPR octobre 2001, 26). Il s'avère que le fonctionnement de ces groupes a été très inégal, allant de leur non-constitution à des débats nourris sur les constats évaluatifs, en passant, cas de figure majoritaire, par des réunions très formelles. Ce processus a débouché sur des jugements éminemment politiques du contenu des cahiers régionaux. En atteste une séance plénière du CCPR, lors de laquelle fut catégoriquement refusée la publication des cahiers régionaux dans une collection de la Documentation française pourtant initialement acceptée : "en aucun cas, on ne peut publier des choses qui seraient des brûlots qui se retourneraient contre nos responsabilités d'acteurs de la formation professionnelle en région" (représentant régional lors de la séance plénière du 26 septembre 2002), alors même qu'un représentant syndical soulignait le caractère fortement descriptif des travaux.

L'évaluation produit néanmoins des repères collectifs dans une perspective interrégionale

Il reste que les résultats nationaux et transversaux ont progressivement permis à l'évaluation de tenir "les fonctions suivantes (...) : stabilisation des institutions, information sur les enjeux de l'action publique, création de valeurs communes (objectifs de l'action), création d'images (ce que font les Régions), explicitation des problèmes" (de Montricher 1997).

L'un des résultats majeurs de ce processus a consisté à légitimer le rôle de coordonnateur acteur pivot du Conseil régional en matière de formation et ainsi, à affaiblir des cloisonnements qui, à l'échelon national, semblaient intangibles, notamment entre l'action de l'Éducation nationale et celle du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. La démarche n'a donc pas perdu tous les avantages de l'évaluation pluraliste. Elle "devient un outil qui facilite la recomposition des systèmes d'acteurs et surtout des représentations sociales de l'action publique. Elle se transforme en un processus sociopolitique impliquant des phénomènes d'apprentissage" (Faure & Smith 1997, 108) qui peuvent aller jusqu'à modifier la hiérarchie des objectifs de la politique publique ou en révéler des objectifs latents (CSE 1996).

Dé-légitimation de l'évaluation

Bien qu'inscrite dans la loi, cette évaluation a fini par s'éteindre. Faute d'une légitimité suffisante, la discussion des résultats a été largement détournée de la recherche d'une meilleure gouvernance territoriale. Cet épuisement politique du dispositif résulte d'un paradoxe procédural : les matériaux de base de l'évaluation décrivent les pratiques régionales mais les objectifs et les méthodes sont fixés par une instance nationale. Les Régions estiment donc qu'elles supportent le principal poids politique du jugement évaluatif sans être en mesure d'exercer les prérogatives attachées aux compétences transférées. Au bout du compte, cette mise en cause des objectifs fixés par le "centre" affaiblit radicalement la capacité d'interpellation de l'évaluation (Chanut 2002). Les représentants des Régions au sein de l'instance nationale ont alors beau jeu de s'opposer à cette évaluation hétéronome. Ils l'ont sans doute fait "moins pour éviter de rendre visibles des fautes ou des dysfonctions que pour fuir (des) responsabilités en matière de résolution de problèmes et d'enjeux sociétaux" (Thoenig 2002, 46), en l'occurrence faire la preuve de leurs capacités propres à faire reculer significativement le chômage des jeunes. De ce fait, l'évaluation est allée à rebours de ce qu'elle était censée favoriser : soutenir "une gestion concertée et de manière plus ou moins directe et enrichir le débat démocratique" (Duran 1999, 171).

Conclusion

Dans le cas des politiques multiniveaux –ville, RMI, formation–, le législateur a voulu faire de l'évaluation une institution à part entière en l'érigant en composante majeure de la gouvernance d'une action publique devenue de plus en plus complexe, au fil de l'enchevêtrement des responsabilités, des délégations de compétences et de la multiplication des contrats publics (Gaudin 1999). À l'épreuve de cette nouvelle phase de la décentralisation, l'évaluation "pluraliste" présente l'avantage d'associer des configurations d'acteurs politiques, sociaux et experts à la production des savoirs pertinents. Mais de cette complexité institutionnelle, il résulte que l'imputation d'une responsabilité est très délicate.

Dans le cadre de l'évaluation pluraliste, le désaccord entre acteurs sur la conduite et les résultats peut se solder par une issue paradoxale pour un processus qui prétend relever de la transparence, à savoir l'absence de publication des conclusions. Dans deux des trois cas étudiés, l'évaluation pluraliste témoigne d'une incapacité relative à soutenir la délibération publique sur la pertinence de l'action dans le domaine étudié. Dès lors, elle peine à engendrer des retombées directes pour la qualité et les bénéfices individuels et collectifs des formations (Lascoumes 1998).

Cette comparaison montre qu'il n'y a pas de fatalité à l'irresponsabilité politique de l'action publique multi-acteurs. L'évaluation peut être une ressource déterminante pour soutenir la construction d'une responsabilité régionale qui, dans un État décentralisé, où ne joue pas le principe de subsidiarité, ne saurait résulter de la seule légitimité locale assise sur l'expression du suffrage universel. En termes procéduraux, la démarche doit strictement découpler les instances politiques, sociales (les intérêts organisés) et scientifiques, notamment pour asseoir la légitimité des connaissances produites et organiser la confrontation, et non la confusion, des registres. Sinon l'évaluation des politiques publiques peut facilement devenir un instrument de manipulation ou se muer en évaluation politique, c'est-à-dire en jugement discrétionnaire. Ce risque sera d'autant mieux conjuré que des projets d'initiative régionale, structurants et identifiables comme tels, sont assumés politiquement et font l'objet d'évaluations dont les résultats, moyennant débat dans l'espace public, sont convertis en règles procédurales et substantielles partagées.

Références bibliographiques

- AVRIL P. 1999 Responsabilité et accountability, in Beaud O. & Blanquer J.-M. 1999, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 85-93
- BASLÉ M. 2000 Bonne Gouvernance publique et évaluation : introduction à un débat, in Baslé M. & Guignard-Hamon C. (éds), *Évaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000*, SFE, 339-353
- BEAUD O. & BLANQUER J.-M. 1999 Introduction à *La responsabilité des gouvernants*, Paris, (sous la direction de Beaud & Blanquer), Descartes et Cie
- BENHAYOUN G. & LAZZERI Y. 1998 *L'évaluation des politiques publiques de l'emploi*, Paris, PUF, Que sais-je ?
- BROCHIER D, CAUSSE L., RICHARD A. & VERDIER E. 1994 "L'apprentissage coopératif en Rhône-Alpes, portée et limites d'une politique novatrice (1988-1993)", Marseille. *Études-66*, CEREQ
- CALLON M. 1986 "Éléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année Sociologique*-36, 169-208
- CHANUT V. 2002 "L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ?", *Politiques et Management Public-XX-4*, 1-32
- COICAUD J.-M. 1999 Légitimité et responsabilité de gouvernants, in Beaud O. & Blanquer J.-M. 1999 *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 95-117
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION 1996 *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française
- DAHAN J., GUIEYSSE P. & VIBERT I. 1998 *Évaluation du programme de formation professionnelle continue dans le secteur du tourisme dans le cadre du contrat de plan État-Région 1994-1998*, Rapport de synthèse de la 2^e phase, Marseille, Bernard Brunhes Sud, SGAR PACA

- DELEAU M., NIOCHE J.-P., PENZ P. & POINSARD R. 1987 *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, Organisation*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française
- DURAN P. & THOENIG J.C. 1996, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Sciences Politiques- 64-4*, 580-623
- DURAN P. 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ
- FARE 1996 "Évaluation du programme de formation professionnelle continue dans le tourisme, contrat de plan État-Région 1994-1998", étude réalisée pour la préfecture de Région et la Région PACA, Marseille, miméo
- FAURE A. & SMITH A. 1994 "L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales", *Sciences de la Société-3*, 101-112
- GAUDIN J.-P. 1999 *Gouverner par contrat ; l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po
- GÉRARD-VARET L.-A. & VERDIER E. 1999a "L'activité du comité de pilotage de l'évaluation du contrat de plan État-Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : mise à plat de deux opérations", Marseille, Miméo, IDEP
- GÉRARD-VARET L.-A. & VERDIER E. 1999b "L'évaluation du contrat de plan État-Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : Leçons d'une expérience, éléments d'une stratégie", Marseille, Miméo, IDEP
- GOASGUEN C. 1994 "Rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle", Assemblée Nationale, JO-1241
- GUBA E. & LINCOLN Y 1991 *Fourth Generation Évaluation*, New York, Sage
- JOBERT B. 1998 La régulation politique : le point de vue d'un politiste, in Commaille J. & JOBERT B. (éds) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et société, LGDJ, 119-144
- JOUSSERANDOT F. 2000 Programmes innovants et action publique régionale, l'exemple des politiques de formation et d'insertion des jeunes, in Jouve B., Spenlehauer V. & Warin P. *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 263-278
- JOUBE B., SPENLEHAUER V. & WARIN P. 2001 *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, Recherches, La Découverte
- LAMANTHE A. & VERDIER E. 1999 "La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique", *Sociologie du Travail-41*, 1-25
- LASCOURMES P. & SETBON M. 1996 *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits*, Groupe d'analyse des politiques publiques, Paris, CNRS
- LASCOURMES P. 1998 Pratiques et modèles de l'évaluation, in Kessler M.C., Lascoumes P., Stebon M. & Thoenig J.-C. (eds) *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 23-33
- LE GALES P. 1998 Régulation, gouvernance et territoire, in Commaille J. & Jobert B. *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ
- LECA J. 1997 "L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques", Communication au colloque international, *L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages*, 5-6 février 1997, ENS-Cachan
- MILLION C. 1992 "L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie", *Pouvoir-60*, 41-54

- MONNIER E. 1992 *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Économica
- MONTRICHER N. de 1997 "Les fonctions de l'évaluation : le cas de la loi sur la formation professionnelle des jeunes", Communication au colloque international, *L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages*, ENS-Cachan, 5-6 février 1997
- MOSSÉ PH. & VERDIER E. 2002 "Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière", *Politiques et Management Public-XX-4*, 67-93
- REYNAUD E. & REYNAUD J.-D. 1994 "La régulation conjointe et ses dérèglements", *Le Travail Humain-57-3*, 51-70
- RICHARD A. & VERDIER E. 2004 "Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité, application à la décentralisation de la formation des jeunes", *Politiques et Management Public-XXII-3*, 137-160
- SPENLEHAUER V. & WARIN P. 2000 L'évaluation des politiques régionales : une construction institutionnelle inachevée, in Jouve B., Spenlehauer V. & Warin P. *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 335-353
- THOENIG J.-C. 2002 "L'évaluation en actes : leçons et perspectives", *Politiques et Management Public-XX-4*, 33-50
- TROSA S. 1993 "Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France", *Politiques et Management Public-X-3*, septembre, 83-102
- VERDIER E. 1994 L'accord fondateur d'une politique régionale : une ambiguïté créatrice ?, in Larcenneux A. & Kabatchenko E. (éds) *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*, coll. Documents-111, série Séminaires, Marseille, CEREQ