

L'évaluation "par le bas" des politiques régionales de formation : un renouvellement des pratiques d'évaluation ?

Par Jean-Raphael Bartoli et Olivier Meriaux

Amnyos consultant est intervenu à la demande de plusieurs Conseils régionaux dans le champ de l'évaluation. Jean-Raphaël Bartoli et Olivier Mériaux nous font partager leur analyse de l'évaluation à travers leur expérience en Bretagne, Centre, Picardie, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais ou Basse-Normandie.

La décentralisation de la formation professionnelle est longtemps restée une réalité virtuelle. Il aura fallu attendre la loi quinquennale de décembre 1993 pour que la décentralisation, esquissée en 1983, franchisse une étape décisive, avec le transfert de nouvelles compétences en matière de formation continue des jeunes, et surtout avec la mise en place d'un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ).

Avec la loi de démocratie de proximité de février 2002, les Conseils régionaux se sont vu confier la tâche de coordonner l'ensemble des politiques de formation professionnelle et d'insertion, en direction des publics jeunes mais aussi en direction des adultes non salariés. Le champ de leurs responsabilités s'est encore étendu avec la loi du 13 août 2004, qui transfère à la Région les formations sanitaire et sociales et qui les autorise à conclure des conventions avec l'Afpa.

Parallèlement, l'extension des compétences régionales dans le domaine du développement économique (élaboration du schéma régional de développement économique) et l'intervention volontariste des régions dans le champ de l'emploi ont accru le **besoin de mise en cohérence** des divers volets de l'intervention régionale en matière économique et sociale.

Bien qu'elles aient revendiqué l'élargissement de leur champ d'intervention, les Régions ont difficilement assimilé l'accumulation de réformes intervenues depuis 2002. Vue depuis les administrations locales, la décentralisation s'apparente à un **processus continu d'apprentissage**, des règles et des techniques, tout autant que des nouveaux modes d'action. Dans un espace d'action publique où les champs de compétence sont peu bornés, et où la légitimité s'acquiert avant tout dans l'action, le Conseil régional doit en permanence trouver les ressources nécessaires pour conforter son statut "d'acteur-pivot" et construire sa légitimité.

Parmi ces ressources, les instruments de production de connaissances sur le contexte d'intervention et les effets des politiques publiques, la capacité à "informer" les partenariats en fonction de ses propres objectifs constituent des appuis stratégiques de premier ordre¹. Dans tous les champs de compétences concernés, le mouvement de décentralisation a conduit à accroître le besoin d'informations et de coordination. Mais c'est sans doute dans le champ de la formation professionnelle que cet aspect de la nouvelle action publique apparaît le plus fortement. Compte tenu de la nature "indivisible" des problèmes à traiter, la "performance"

de l'action publique y est plus qu'ailleurs fonction de la capacité des acteurs à coordonner leurs interventions dans leurs champs d'attributions respectifs (formation initiale, formation continue, insertion, emploi), mais aussi de la manière dont sont gérées les **interdépendances** avec d'autres domaines des politiques publiques (éducation, développement économique, aménagement du territoire, etc.).

C'est dans ce contexte complexifié de la "gouvernance régionale" de la formation que s'est institutionnalisé le recours à l'évaluation comme instrument devant concourir à un pilotage plus efficace de l'action publique. Mais il faut distinguer en la matière les démarches impulsées "par le haut" et les démarches initiées par les acteurs régionaux eux-mêmes. Nous ne ferons qu'un rappel rapide des premières et nous nous concentrerons ici sur les secondes, pour montrer qu'elles possèdent certaines caractéristiques qui les **éloignent du modèle traditionnel** de l'évaluation ex-post, "récapitative". Ces pratiques dessinent parfois un mode d'articulation original entre la connaissance et l'action politique. Elles permettent de mieux comprendre les défis auxquels sont aujourd'hui confrontées les politiques régionales.



Jean-Raphael Bartoli est directeur du groupe Amnyos consultants. **Olivier Meriaux** est chercheur à Sciences-po (Pacte, IEP Grenoble) et conseiller scientifique du groupe Amnyos consultants.



1

Bel M., Mehaut P., Meriaux O., (Eds), 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle en France : quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris : L'Harmattan, 2003.

L'évaluation des politiques régionales "par le haut"

Si l'on met à part les études ciblées, menées au niveau d'une région ou d'un groupe de régions, sur des programmes précis - et dont il est encore très difficile de capitaliser les enseignements - les analyses transversales produites par les experts de l'administration ou du monde académique sur la décentralisation de la formation professionnelle découlent directement, ou se fondent sur une exploitation secondaire des matériaux collectés et analysés dans le cadre du dispositif d'évaluation triennale mis en place par l'article 53 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (dite "loi quinquennale").

Pilotée par le Comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage (CCPR) - et aujourd'hui par le CNFPTLV² - cette démarche d'évaluation a souvent été marquée par de fortes tensions entre acteurs du niveau national et acteurs régionaux. En effet, depuis l'origine, la conception et le pilotage de ces évaluations doivent composer avec le conflit de légitimité qui perdure entre le niveau national (les administrations centrales des ministères concernés) et les Conseils régionaux à l'issue des transferts de compétence opérés par les différentes lois qui se sont succédées³.

Le souci affiché d'un équilibre entre l'évaluation externe "par le haut", pilotée par une instance nationale, et l'évaluation "par le bas", issue des instances régionales (les Coref en leur temps) ne trouva jamais de solution satisfaisante pour tous. Par ailleurs, issus de longues négociations entre l'État, les Régions et les partenaires sociaux, les cahiers des charges du CCPR excluaient toute évaluation d'impact (quitte à focaliser l'observation sur un nombre restreint de mesures), pour privilégier une évaluation de processus, axée sur le repérage des jeux d'acteurs et l'évolution des modes de

coordination dans l'espace régional.

Or, comme le soulignent à juste titre deux experts associés à ces travaux, "une chose est de dire que la coordination de l'action publique s'appuie sur une coopération renforcée qui accroît la cohérence de celle-ci, autre chose est de montrer que ce processus améliore significativement les compétences des individus et la qualité de leur insertion professionnelle. C'est la difficulté à passer à cette seconde dimension qui signe l'essoufflement de cette démarche, patent lors de la troisième phase d'évaluation triennale, en cours de réalisation"⁴.

Il faut donc insister à dessein sur les limites du jugement qu'il est possible de produire "depuis le point de vue de Sirius" sur les politiques régionales de formation professionnelle après plus de deux décennies de décentralisation. Pris dans un écheveau d'intérêts politiques contradictoires, l'exercice d'évaluation ne pouvait qu'emprunter un chemin très étroit. Dans ce contexte, l'aboutissement d'un certain nombre de "diagnostics partagés" est déjà un résultat non négligeable : ainsi de la mise en évidence des marges de progrès en matière de concertation et de contractualisation avec les branches professionnelles, ou des tendances repérées en matière d'ouverture d'espaces de régulation infrarégionaux.

Une nouvelle vision du rôle de l'évaluation semble inspirer le programme prévisionnel d'évaluation proposé par le CNFPTLV. Son "fil conducteur pourrait être de voir comment se construisent des synergies entre les actions des différents acteurs concernés par la formation professionnelle"⁵. L'évaluation s'inscrit ainsi dans une démarche visant plutôt à "donner du sens à la décentralisation"⁶. Les thèmes d'évaluation proposés par le CNFPTLV confirment cette nouvelle fonction,

"endoformative", de l'évaluation : celle-ci se donnerait pour objectif essentiel de "révéler" aux acteurs de "nouveaux enjeux", que la décentralisation a permis de faire émerger et qui restent encore mal appréhendés par les cadres d'actions et les organisations des acteurs régionaux ou ceux des partenaires sociaux. Qu'il s'agisse de la concertation entre Conseil régional-État-branches professionnelles, de la construction de l'offre de formation continue dans son lien au développement des territoires, ou bien du développement d'une expertise régionale partagée emploi-formation, les thématiques évaluatives programmées par le CNFPTLV visent plutôt à suggérer aux acteurs régionaux des cadres d'analyse sur des problématiques encore largement en débat dans les régions et que l'évaluation peut permettre de mieux cerner. L'objectif consiste alors à identifier les théories d'actions en présence, ainsi que les freins à la mise en œuvre de politiques plus abouties et plus explicites.

L'évaluation deviendrait ainsi un outil permettant de **défricher des aires nouvelles de l'action politique régionale**, en permettant aux acteurs régionaux de prendre toute la mesure des nouvelles opportunités offertes par la décentralisation.

L'évaluation des politiques régionales "par le bas"

On observe une tendance diffuse à privilégier des modes d'évaluation "partagés", faisant appel à la formulation de préconisations stratégiques et opérationnelles. Dans les régions, le mouvement d'institutionnalisation de l'évaluation, bien qu'également perceptible, est aussi plus diffus. Il a résulté parfois moins d'une réelle volonté positive que d'un réflexe défensif vis-à-vis des investigations pilotées par "le haut". Très soucieuses de ne pas voir leurs performances éta-



2

Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

3

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*, n° 3, septembre 2004, vol. 22, 137-160 ; Berthet (T.), Richard (A.), 2001, "Atouts et faiblesses de l'évaluation de l'action publique régionale de formation. Evaluation partenariale et gouvernance territoriale", communication au colloque de la SFE, Lille.

4

Richard (A.), Verdier (E.), art. cit.

5

Yves Lichtenberger, président de la commission d'évaluation du CNFPTLV, 28 septembre 2005.

6

Ibid.

lonnées par l'État, les Régions ont compris qu'elles seraient d'autant plus en position de se défendre par rapport aux incursions de l'État si elles montraient une capacité à s'engager dans des démarches d'évaluation.

Les démarches retenues et le rôle attendu de l'évaluation varient beaucoup selon les acteurs des politiques régionales de formation et sont parfois éloignés de ce qui prévaut au plan national. C'est en tout cas ce que suggèrent nos expériences dans différentes positions au sein de la "chaîne de production" de l'évaluation des politiques régionales : depuis les instances chargées d'élaborer les cahiers des charges et de suivre la réalisation des études, jusqu'au rôle de chargé d'évaluation.

Les demandes d'évaluation formulées par les Régions sont souvent, comme au plan national, davantage orientées vers la description et la compréhension des processus de production de l'action publique que vers la mesure de l'impact des actions. En conséquence de quoi les méthodes d'enquêtes employées relèvent davantage d'approches qualitatives que de démarches quantitatives. Cette orientation découle souvent du fait que les conditions d'une analyse d'impact rigoureuse sont rarement réunies.

Sauf exception, la décision d'évaluer n'est pas prise dès le lancement d'une politique. L'exemple de la **Région Bretagne** fait plutôt figure d'exception qui a choisi de lancer une évaluation "à plat" de l'ensemble des dispositifs régionaux de formation, avant d'élaborer son PRDF⁷.

Les pré-requis nécessaires à une appréciation des effets de la politique évaluée ne sont donc pratiquement jamais satisfaits, y compris parfois en ce qui concerne les informations minimales pour cerner le champ d'application d'une mesure. Compte tenu des modes de gestion du programme régional de formation, identifier les bénéficiaires d'une mesure deux ou trois ans après sa réalisation est une gageure qui accapare le temps et l'énergie des chargés d'éva-

luation. Comprendre quel impact le suivi d'une formation peut avoir sur les trajectoires professionnelles d'un groupe de bénéficiaires suppose une collecte régulière et cohérente des données, en amont de tout programme d'évaluation, ce qui est rarement fait.

L'écart demeure donc souvent considérable entre les informations escomptées par les concepteurs de l'évaluation et les informations réellement accessibles et utilisables. On ne peut s'étonner, dès lors, que la première des recommandations soit très fréquemment de mettre en place les instruments de gestion et de suivi qui permettraient de s'assurer à moindre coût de la faisabilité de l'évaluation !

La "préférence collective" pour l'évaluation des processus peut également s'expliquer par le fait qu'évaluer l'impact d'une politique suppose que soient formulée et clarifiée au préalable la **hiérarchie des**

objectifs qu'on lui a fixée. Or, le partenariat dans la conception et la mise en œuvre des politiques, trait particulièrement développé dans le champ des politiques de formation, induit nécessairement une certaine dose de "flou" sur des objectifs pas toujours facilement conciliables. On le voit bien, par exemple, autour des politiques d'insertion, qui doivent simultanément contribuer au retour rapide à l'emploi et à la construction de la capacité des personnes à évoluer continûment sur le marché du travail. Une évaluation d'impact peut "révéler" qu'une mesure, sans atteindre ses objectifs officiels, remplit malgré tout une fonction utile. Ce faisant, elle peut rompre un consensus implicite et déstabiliser les partenariats engagés. Dès lors, il peut être tout aussi instructif - et moins risqué - de mieux comprendre les logiques d'action et la manière dont se combinent les rationalités des parties -prenantes.

Une tendance à articuler davantage diagnostic évaluatif et préconisations d'ordre stratégique et opérationnel



7
Voir, dans cette publication, la description des évaluations conduites par cette Région en appui à la construction de son PRDF.

L'évaluation peut également être conçue comme faisant partie intégrante de la politique et l'occasion d'un **apprentissage collectif**. C'est précisément dans cette perspective qu'Amnyos a été amené à évaluer un certain nombre de politiques régionales.

L'accompagnement de l'élaboration des PRDF a souvent été l'occasion de renouveler les démarches de diagnostic partagé et d'évaluation participative. Grâce à la composition de groupes de travail, outillés par des informations et notes de synthèse réalisées par le consultant, une démarche d'évaluation, "en marchant" et "toutes portes ouvertes", est alors conduite en intégrant **l'ensemble des acteurs et des partenaires** régionaux à la conduite de l'évaluation.

Des régions comme la **Picardie**, le **Centre**, le **Languedoc-Roussillon**, ont conduit, à l'occasion de l'élaboration de leur PRDF, une mise en place des dispositifs de formation et d'éducation, aboutissant à la production d'analyses évaluatives souvent très détaillées.

Cette démarche d'évaluation participative, centrée sur les processus de co-production des politiques publiques, nécessite cependant un certain nombre de **précautions méthodologiques** (voir encadré).

Nos expériences dans les régions font donc apparaître une **évolution des modalités d'utilisation des démarches évaluatives**.

Pendant longtemps (et encore fréquemment), les commanditaires d'évaluation ont été très soucieux de

tracer une ligne claire entre diagnostic, propositions de recommandations et suggestions de réorientation stratégique de la politique au regard des évolutions du contexte et des enjeux de la politique régionale de formation. Cette ligne est aujourd'hui moins claire.

La posture des commanditaires de l'évaluation demeure à cet égard encore assez fréquemment ambivalente : d'un côté ils acceptent souvent mal que l'évaluation puisse remettre en cause le schéma normatif de la politique, mais de l'autre ils sont à l'affût d'éléments qui pourraient permettre d'en accroître la lisibilité, la cohérence et d'injecter de l'innovation dans l'intervention régionale. L'évaluation, pour peu qu'elle se conçoive aussi comme un exercice de diagnostic stratégique et **ne se borne pas à une comptabilité coûts-bénéfices** peut répondre à cette demande du politique.

En marge de l'élaboration des PRDF, les évaluations commandées par les conseils régionaux confirment cette tendance des régions à privilégier les "commandes stratégiques", articulant diagnostic évaluatif et refonte de la politique régionale. La Région **Rhône-Alpes** a ainsi souhaité réaliser une évaluation des démarches contractuelles menées avec les branches professionnelles dans le champ de l'économie et de la formation. Le cahier des charges de l'évaluation stipulait clairement que l'enjeu ne consistait pas tant à conduire une évaluation récapitulative "*mais plutôt à inscrire l'évaluation dans une démarche anticipatrice liées aux nouveaux enjeux des politiques régionales de développement économique, articulées au développement des compétences des habitants.*"

La Région **Nord-Pas-de-Calais** a également souhaité conduire une évaluation approfondie des dispositifs régionaux d'orientation professionnelle, "*dans la perspective de création d'un service public régional de l'orientation professionnelle tout au long de la vie.*"

D'autres Régions (**Basse-Normandie**, Nord-Pas-de-Calais, etc.) sollicitent des évaluations visant à mieux construire la dimension régionale de la sécurisation des parcours professionnels.

La dimension prospective de la commande d'évaluation s'en trouve ainsi amplifiée et valorisée. Cette approche nous paraît très opportune, à condition de prendre toutes les précautions quant à la manière dont cet aspect est traité par les consultants et reçu par les services.

Encourager la formulation d'un diagnostic stratégique sur les politi-

ques régionales, fondé sur un socle solide d'informations, serait aussi une manière de signifier aux parties prenantes du dispositif d'évaluation, en particulier aux interlocuteurs du comité de suivi des évaluations régionales dans les services, que l'évaluation ne se situe pas sur le même registre que des démarches de suivi ou d'audit.

Jean-Raphael Bartoli
et Olivier Meriaux

Précautions méthodologiques dans le cadre des évaluations

1 - L'organisation de modes de relations réellement interactives entre les parties prenantes et la mise en place de "comités de suivi" représentatifs de l'ensemble des acteurs clés de la formation professionnelle dans la région. En effet, la pertinence des diagnostics évaluatifs dépend fortement du niveau d'adhésion des acteurs à la démarche. Or, les "jeux d'acteurs" ne permettent pas toujours de créer les conditions d'un accès aux informations ou bien réduisent les capacités d'investigation sur certaines thématiques pourtant essentielles, comme le lien entre développement économique, formation et gestion des ressources humaines ou bien l'analyse des politiques au niveau local. Les modalités d'organisation des services régionaux, le cloisonnement des services et des délégations d'élus, ne facilitent guère les échanges d'information et l'émergence de points de vue "globaux", constitutifs d'une politique régionale partagée.

2 - La clarification du rôle de l'évaluateur vis-à-vis des tiers, de façon à ce que l'autonomie de ce dernier, dans le processus de production de connaissances, soit préservée. Cependant, ce nouveau type de démarche évaluative appelle également une réflexion sur les compétences attendues de l'évaluateur. Nos expériences font apparaître que ces compétences se situent au croisement d'une double expertise : celle d'analyste objectif et celle d'"émulateur", capable d'élargir le "champ des possibles", en proposant aux acteurs des axes d'action ambitieux, plus aptes à concrétiser l'arrivée à maturité des compétences des régions en matière de formation professionnelle.

3 - La clarification des étapes du processus d'accompagnement évaluatif : le diagnostic, qui doit être mis en débat dans le cadre d'une véritable démarche participative outillée, l'analyse de ce dernier, les modalités de formulation des préconisations, la rédaction des plans d'action... Chacune de ces étapes doit être conduite de façon à repérer les liens d'articulation entre elles, ce qui est souvent difficile à réaliser, en raison de l'interférence du jeu des acteurs et des élus dans le processus de production des préconisations.

4 - Les modalités de restitution qui doivent permettre de valider chacune des étapes et de recueillir le point de vue des acteurs clés afin d'enrichir le processus d'évaluation partagée.

5 - La définition des plans d'action. Le "passage à l'opérationnel" reste difficile à réaliser. On assiste souvent à une dissociation du stratégique et de l'opérationnel : souvent, tout ce passe comme si l'exercice d'écriture et de formalisation des préconisations constituait l'essentiel de la démarche. La mise en œuvre opérationnelle renvoie, certes, à une autre dimension de l'accompagnement qui suppose d'associer à la démarche évaluative une démarche de type organisationnel : organisation des partenariats, tableau de bord de suivi des actions, hiérarchisation des priorités, articulation régional-local, mise en œuvre des contractualisations nécessaires à la réalisation des objectifs visés, etc.