per
sge

Politiques et management public

Une expérience d'évaluation de politique locale : l'exemple du département de l'Hérault

Jean-Jacques Laget, Martine Benamour

Résumé

Par une volonté politique de transparence et de maîtrise de ses actions, le Président du Conseil général de l'Hérault a mis en place un dispositif départemental d'évaluation dans le double contexte de la décentralisation et de la crise économique qui se répercute depuis 1990 sur la gestion des collectivités locales.

Après trois ans de pratique qui ont permis d'évaluer les politiques de l'emprunt, de l'eau, du patrimoine et de l'aide au développement local, selon une méthodologie précise et avec des résultats rendus publics (ou en cours de publication), on peut tenter un premier "bilan" faisant ressortir les difficultés mais aussi les apports de cette première expérience française d'évaluation au niveau d'un département.

Citer ce document / Cite this document :

Laget Jean-Jacques, Benamour Martine. Une expérience d'évaluation de politique locale : l'exemple du département de l'Hérault. In: Politiques et management public, vol. 14, n° 2, 1996. pp. 105-127;

doi : https://doi.org/10.3406/pomap.1996.2102

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1996_num_14_2_2102

Fichier pdf généré le 22/04/2018

BY: $ = creative commons

UNE EXPERIENCE D'EVALUATION DE POLITIQUE LOCALE : L'EXEMPLE DU DEPARTEMENT DE L'HERAULT

Jean-Jacques LAGET *
Martine BENAMOUR **

Persée creative commons

Résumé

Par une volonté politique de transparence et de maîtrise de ses actions, le Président du Conseil général de l'Hérault a mis en place un dispositif départemental d'évaluation dans le double contexte de la décentralisation et de la crise économique qui se répercute depuis 1990 sur la gestion des collectivités locales.

Après trois ans de pratique qui ont permis d'évaluer les politiques de l'emprunt, de l'eau, du patrimoine et de l'aide au développement local, selon une méthodologie précise et avec des résultats rendus publics (ou en cours de publication), on peut tenter un premier "bilan" faisant ressortir les difficultés mais aussi les apports de cette première expérience française d'évaluation au niveau d'un département.

---

* Directeur général adjoint des services du Conseil général de l'Hérault.
** Chargée de mission pour l'évaluation des politiques publiques départementales.

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 14, n° 2, juin 1996.
© Institut de Management Public - 1996.

Introduction

Le contexte dans lequel s'est située la démarche évaluative du Conseil général de l'Hérault

— *Au niveau national*

- En France ce n'est que dans les années 80 que des instances d'évaluation "thématiques" ont d'abord été mises en place pour les universités (1985), la recherche (1989), le RMI (1989), la politique de la Ville (1990) etc..., introduisant donc relativement tardivement dans la gestion publique des pratiques déjà largement employées dans les pays anglo-saxons.

- Dans le cadre des mesures sur la "modernisation de l'Etat" et le "renouveau du Service Public" (1988-1989) prises par le gouvernement de Michel Rocard et de la mission confiée à Patrick Viveret sur "l'évaluation des politiques et des actions publiques" en 1989, le décret du 22 janvier 1990 a donné à l'Etat français un cadre global pour l'évaluation avec un dispositif formé de trois instances :

    - Comité Interministériel de l'Evaluation (C.I.M.E.)
    - Conseil Scientifique de l'Evaluation (C.S.E.)
    - Fonds National de Développement de l'Evaluation (F.N.D.E.)

— *Au niveau des collectivités locales*

- Dans les années 1980, la décentralisation et les transferts de compétence puis l'apparition des techniques modernes de gestion issues du secteur privé et adaptées à la gestion locale (management participatif, contrôle de gestion, audit interne et externe, budget base zéro, etc...) ont constitué pour nous une première étape dans la recherche d'une meilleure efficacité de l'utilisation des crédits publics essentiellement tournée vers "l'intérieur" des structures territoriales.

- Dans les années 1990, la crise économique et ses conséquences sur la gestion locale, avec l'accroissement des besoins et donc des dépenses (sociales et scolaires notamment) renforcé par les "transferts de charges" de l'Etat (routes, universités), ainsi que la raréfaction des ressources (fiscalité, emprunt), ont poussé certaines collectivités locales à aller plus loin dans cette démarche et créé les conditions préalables à la mesure des résultats, la recherche des effets et de l'impact réels des politiques décidées par les élus et mises en œuvre au niveau territorial (région et département).

Les objectifs de l'évaluation

1) Pour les élus locaux, en France, l'évaluation répond d'abord à la nécessité de maîtriser les dépenses publiques en préférant désormais "dépenser mieux" plutôt que "dépenser plus".

Cela peut se faire à deux niveaux :

- quantitativement, lorsque l'on cherche à connaître et maîtriser les coûts des politiques publiques le plus souvent "implicites" ou mal - voire pas du tout - formalisées,

- qualitativement, par une analyse de la pertinence et de la cohérence de politiques décidées par des élus qui ont trop tendance à raisonner à partir de "postulats" selon lesquels ce qu'ils décidaient était bien et efficace.

2) La recherche de la transparence était le second objectif affiché au regard du fonctionnement démocratique des institutions locales : en publiant les résultats des évaluations, en cherchant à rapprocher l'action politique des citoyens, en rendant leurs politiques plus "lisibles", le Président du Conseil général de l'Hérault a aussi cherché à rétablir auprès de la population une vision plus positive du travail des élus, devançant ainsi les citoyens-électeurs dans l'analyse qu'ils pouvaient faire de l'efficacité des décisions locales.

Le dispositif héraultais

Inspiré du dispositif national et mis en place en février 1991, il est constitué de deux instances :

— Le Comité départemental d'évaluation (C.D.E.)

- présidé par le *Président* du Conseil général de l'Hérault,

- composé de 7 Vice-présidents *délégués de l'exécutif,*
(cf. composition ci-après),

- sur proposition de son président ou à la demande d'une autre institution locale (commune par exemple) décide des évaluations (choix du sujet) et des "suites" à leur donner (publication, accord ou pas sur les conclusions et les recommandations).

— *Le Conseil Scientifique de l'Evaluation (C.S.E)*

- composé de *7 personnalités* totalement *indépendantes* du Conseil général de l'Hérault (cf. composition ci-après),

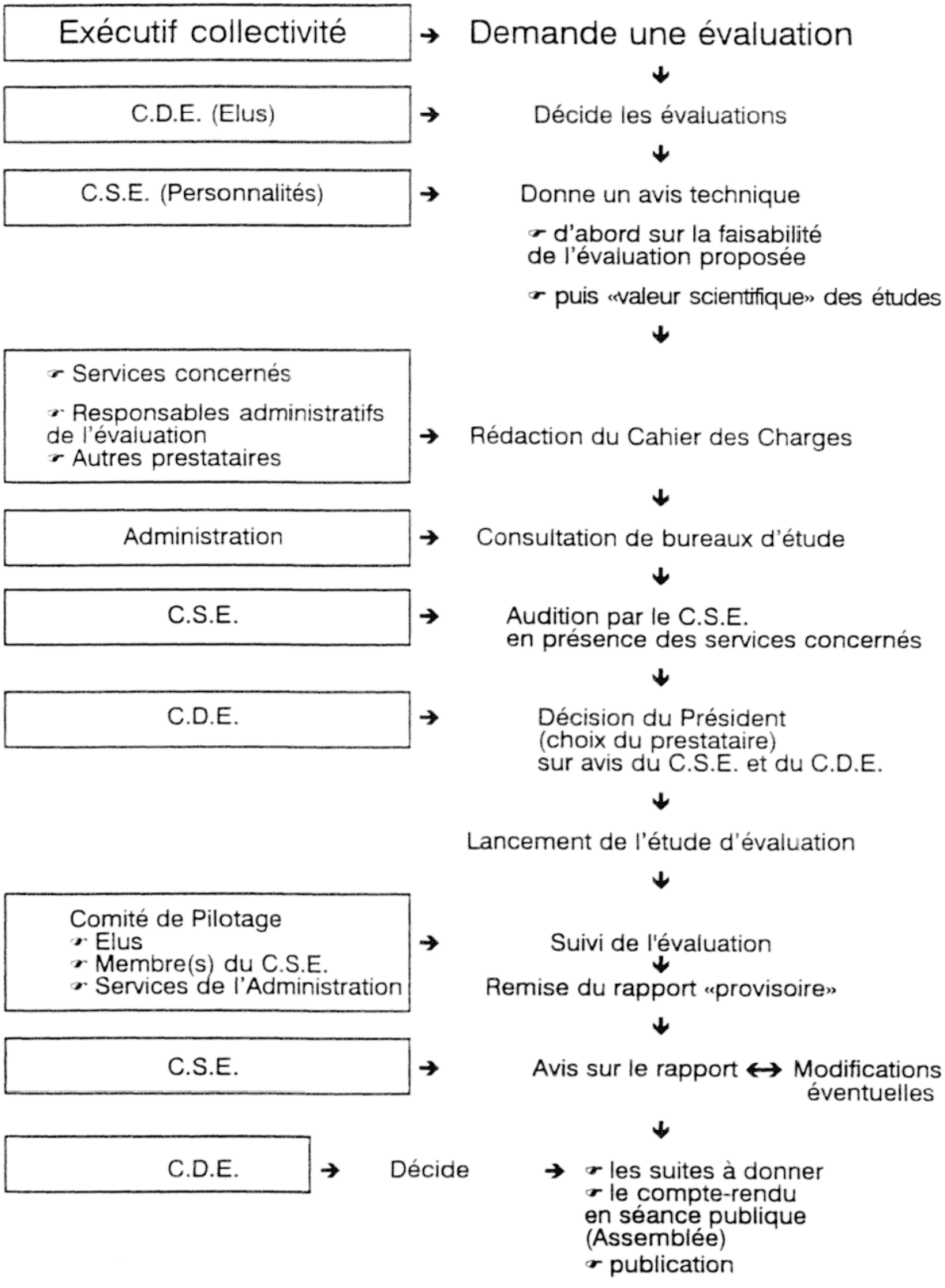
- présidé par Jean-Pierre Vignau, professeur agrégé d'économie, *ancien Conseiller général* et adjoint au Maire de Montpellier, ancien membre du Conseil Economique et Social et du Comité National d'Evaluation des Universités,

- veille à la qualité (méthodologie) et à l'*objectivité des travaux* d'évaluation et donne un avis sur les documents établis à cet effet (cahier des charges des études, rapport des évaluateurs, etc..).

— *Moyens*

Ce dispositif est doté d'un *Fonds départemental de l'évaluation* (400 000F/an) et son fonctionnement est assuré par une chargée de mission et une secrétaire à temps complet rattachées à la Direction générale de l'administration du département de l'Hérault.

Schéma de fonctionnement du dispositif d'évaluation de l'Hérault



Liste des membres du comité départemental de l'évaluation de l'Hérault

Monsieur Gérard SAUMADE
Président du Conseil général de l'Hérault,
Député,
Maire de SAINT-MATHIEU-DE-TREVIERS

Monsieur Louis VILLARET
Délégué général du Conseil général,
Député Suppléant,
Maire de Le POUGET

Monsieur Christian JEAN
Vice-Président du Conseil général,
Délégué au Développement et à l'Aménagement Rural,
Maire de CLARET

Monsieur Michel GAUDY
Rapporteur général du Budget,
Délégué aux Finances et aux Marchés Publics,
Maire de FLORENSAC

Monsieur Bernard NAYRAL
Vice-Président du Conseil général,
Délégué à l'Enseignement, à la Jeunesse et aux Sports,
Ancien Député,
Maire de CAPESTANG

Monsieur Claude BARRAL
Vice-Président du Conseil général,
Délégué aux Communications Routières et aux Transports,
Maire de LUNEL

Monsieur Pierre GUIRAUD
Vice-Président du Conseil général,
Délégué à l'Industrie, au Commerce et à l'Artisanat

Madame Eliane BAUDUIN
Vice-Présidente du Conseil général,
Déléguée à l'Enfance et aux Personnes Agées

Liste des membres du conseil scientifique de l'Hérault

Monsieur Jean-Pierre VIGNAU
Président du Conseil Scientifique de l'évaluation,
Professeur à l'Université de Montpellier I,
Ancien membre du Conseil Economique et Social,
Ancien Conseiller général de l'Hérault.

Monsieur Yves CHAIGNEAU
Economiste,
Ancien membre du Conseil Economique et Social.

Monsieur Alfred CONESA
Président d'Agropolis.

Monsieur Robert FERRAS
Professeur à l'Université de Montpellier III

Monsieur Norbert DIVOY
Ingénieur,
Ancien administrateur de l'I.N.S.E.E.,
Contrôleur d'Etat.

Monsieur Philippe GOUNOT
Ancien Directeur Régional de l'I.N.S.E.E.

Monsieur André MOULIN
Directeur Régional de la Banque de France,
Languedoc-Roussillon.

Les évaluations déjà réalisées

Politique d'emprunt du département

— Les raisons

Le coût élevé de l'emprunt avec un taux d'intérêt supérieur au taux d'inflation (cf. graphique ci-après) et la forte croissance de l'endettement des collectivités locales (avec ses conséquences sur la fiscalité) ont justifié la mise en œuvre d'une étude considérée comme une "évaluation" mais qui relevait peut-être davantage de l'audit, à la différence près qu'elle n'était pas réalisée en interne (ne pas être juge et partie).

— Les éléments étudiés

1 - Analyse d'abord de *l'évolution de la dette* sur la période considérée (10 ans) avec pour objectif d'apprécier la portée de la règle dite "d'adossement de l'annuité d'emprunt supplémentaire sur le surcroît d'autofinancement" (règle posée comme "souhaitable" par les services financiers du département).

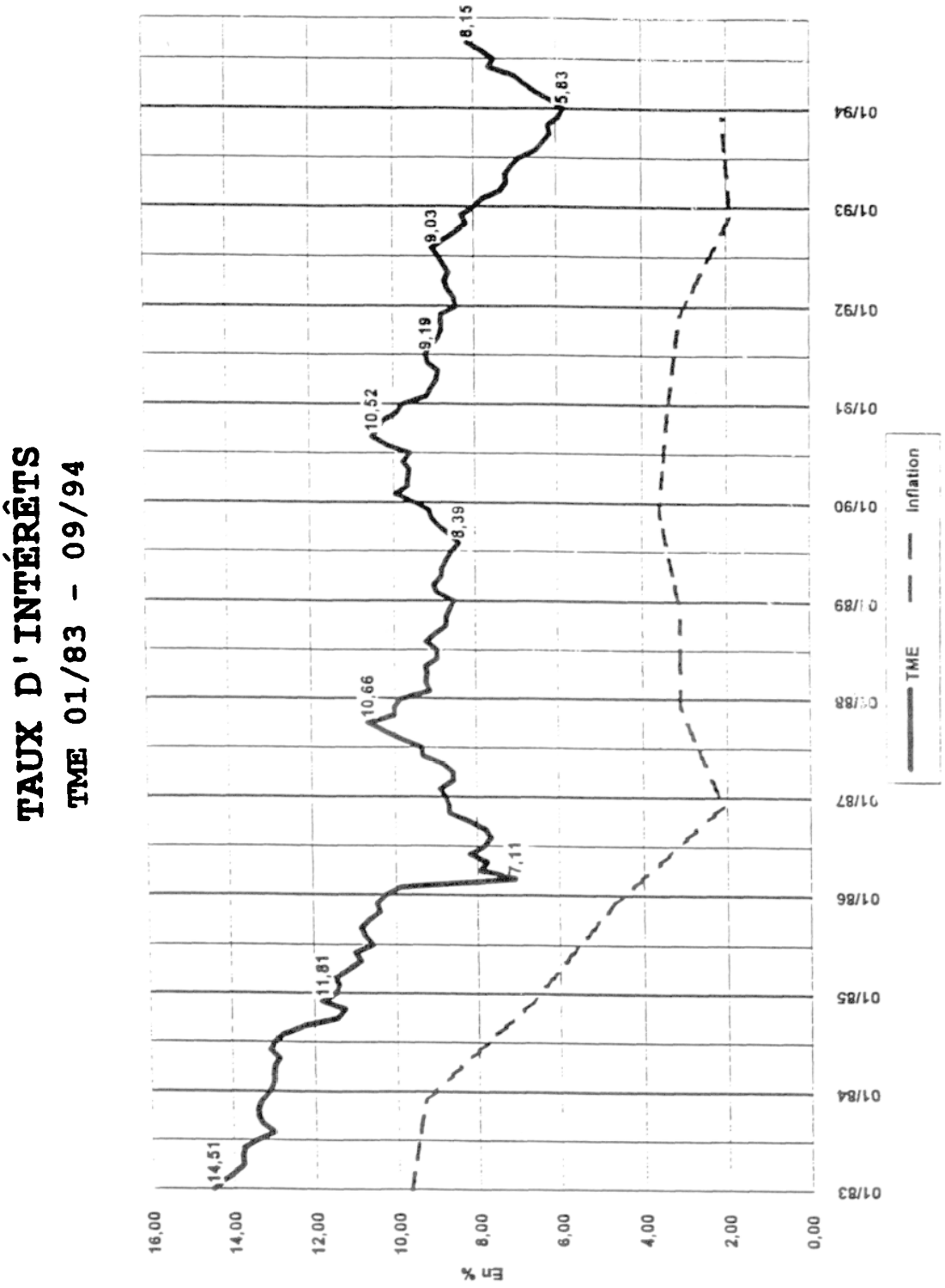
2 - Analyse ensuite de l'évolution de la *structure* de la dette : poids des emprunts à taux fixes et à taux variables, évolution des taux d'intérêt, modalités de la restructuration, nature des risques dans un contexte d'incertitude quant à l'évolution des taux d'intérêt.

3 - Etude du problème particulier de la *trésorerie* : pertinence de l'objectif "trésorerie zéro" (qui était celui du département) lié à la mobilisation - plus ou moins tardive selon le rythme des dépenses - de l'emprunt en cours d'année.

4 - Etude des risques d'un "effet boule de neige" traduisant le fait que, sous certaines conditions, le poids de la dette dans le budget croît de façon exponentielle, ce qui limite évidemment la marge de manœuvre au niveau des dépenses, à court terme, et peut poser un problème de solvabilité (ou de "soutenabilité") de la dette à long terme.

— Les conclusions tirées et les suites données

Le rapport concluait que la situation d'endettement du département de l'Hérault (1981-1991) résultant de sa politique d'investissement très développée (+ 15 % à 20 % par an), sans être dramatique, était préoccupante du fait des charges d'intérêt et de l'amortissement du capital des emprunts contractés pesant de plus en plus lourdement sur le budget.


TAUX D'INTÉRÊTS
TME 01/83 - 09/94
8,15
5,83
8,03
9,19
10,52
8,39
10,66
7,11
11,81
14,51
16,00
14,00
12,00
10,00
8,00
6,00
4,00
2,00
0,00
%
01/83
01/84
01/85
01/86
01/87
01/88
01/89
01/90
01/91
01/92
01/93
01/94
TME
Inflation

Les conclusions de cette évaluation ont été prises en compte lors de l'adoption du budget de 1993 pour lequel a été décidée une réduction des dépenses de fonctionnement (- 5 %) permettant l'augmentation de l'autofinancement des investissements (+ 40 MF) et aboutissant ainsi à une réduction du *volume d'emprunt* (moins 90 MF : soit 30 % du total) et à sa stabilisation depuis cette date à un niveau jugé "optimum" dans le contexte actuel (350/400 MF par an).

La politique départementale de l'eau

— Les raisons de ce choix

L'importance des crédits consacrés dans le domaine de l'eau par le Conseil général de l'Hérault (120 à 150 MF par an entre 1987 et 1991), les problèmes de sécheresse dans le Sud de la France, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'eau, la volonté du Président du Conseil général de maîtriser et d'accroître le rôle du département parmi de nombreux acteurs en la matière (cf."schéma des intervenants dans le domaine de l'eau" ci-après) ont été les raisons de cette décision de lancer une évaluation en 1992.

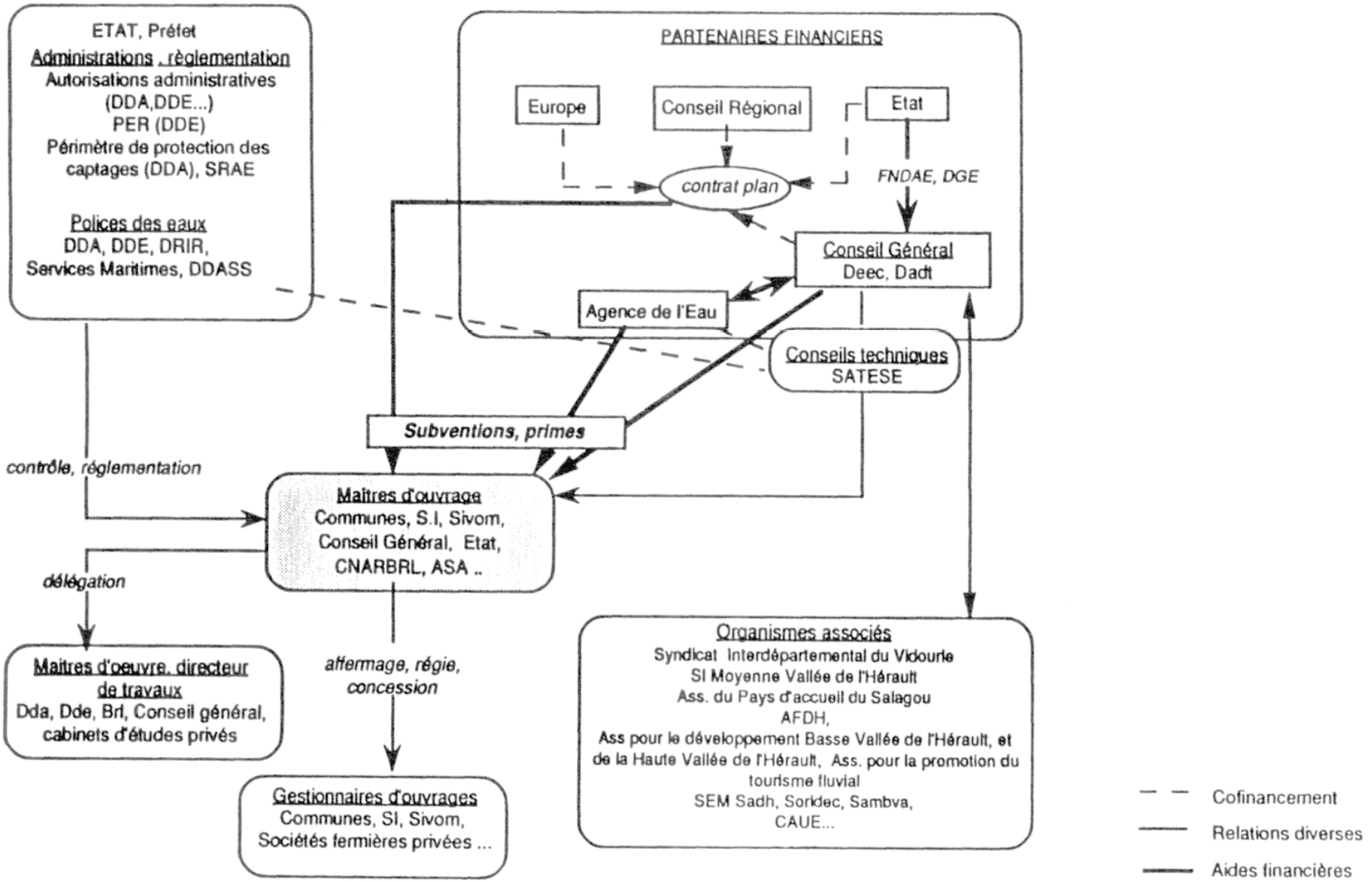
— Les éléments du rapport

Cette évaluation, réalisée par le Centre d'Etude de Projets (C.E.P.) de l'université de Montpellier I, a porté sur les éléments suivants :

1 - Définition d'une méthodologie générale de l'évaluation prévoyant :
  . quatre niveaux d'analyse : besoins, objectifs, moyens, résultats.
  . quatre types d'indicateurs : pertinence, cohérence, efficacité, efficience.
2 - Situation de référence (état des ressources et besoins en eau),
3 - Analyse du système de gestion de l'eau (logique des acteurs),
4 - Identification des objectifs stratégiques et opérationnels de la politique de l'eau,
5 - Calcul du coût complet de la politique de l'eau (moyens financiers, matériels et humains),
6 - Evaluation des programmes relatifs à la ressource en eau (alimentation),
7 - Evaluation des programmes relatifs à l'épuration de l'eau (assainissement),
8 - Synthèses, réflexions et propositions.

— Les conclusions et les suites données

Ce rapport présenté en séance publique du Conseil général par l'auteur même de l'évaluation (Michel Garrabe) a montré globalement :



Graphe des intervenants dans le domaine de l'eau

- qu'il existait une véritable politique de l'eau du département même si la complexité du système et les modalités de son intervention (essentiellement en subventions) le rendaient tributaire des autres maîtres d'ouvrage,

- que le rôle de coordination et de mobilisation que jouait le département au travers de sa politique de l'eau pour l'aménagement du territoire était réel mais sans doute pas à la hauteur de son ambition initiale.

A l'issue d'un certain nombre de "critiques" qui portent sur des points plus ou moins ponctuels (comme, par exemple, l'assainissement des caves coopératives ou le calcul des taux de subventions départementales), ce rapport formule un certain nombre de recommandations dont plusieurs ont été suivies d'effets, notamment au niveau "interne" (Direction de l'eau), et plusieurs décisions concrètes ont été prises par l'Assemblée départementale :

- mise en place de trois schémas prospectifs :
  . un schéma d'alimentation en eau potable à l'horizon 2010,
  . un schéma départemental d'assainissement,
  . un schéma départemental de valorisation des boues des stations d'épuration,

- accroissement sensible de l'effort financier consenti pour certains programmes (épuration des caves coopératives par exemple),

- révision de plusieurs règlements d'attribution des aides :
  . programme d'alimentation en eau potable,
  . programme d'aménagements hydrauliques communaux,

- mise en place d'un "fédérateur" (banque de données informatisées) départemental permettant l'observation de l'eau et des milieux naturels.

Sans avoir répondu encore aux "100 questions" posées par cette évaluation (cf. tableau ci-après), le Conseil général de l'Hérault a aussi pu démontrer que, contrairement à ce que certains pensaient ou craignaient..., cette première évaluation n'est pas restée un "beau rapport" parmi d'autres et le document de synthèse a été diffusé très largement à l'extérieur du Conseil général (maires, journalistes, etc...) concrétisant ainsi la volonté de transparence affichée au départ.

Tableau récapitulatif de l'évaluation des principaux programmes de la politique de l'eau
Source : C.E.P.

100 REPONSES A 100 QUESTIONS SUR L'EVALUATION

		COHERENCE			PERTINENCE			EFFICACITE			EFFICIENCE
		Objectifs / moyens techn.	Objectifs / moyens hum.	Objectifs / moy. financiers	Objectifs / acteurs	Objectifs / ressources	Objectifs / besoins	Objectifs / délais	Objectifs / coûts	Objectifs / résultats	Résultats/ Moyens
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Satese/ Amél. Stat. épur	1	+ +	+ -	+ -	+ -	+ +	+ -	+	+	++	+
Traitement caves	2	+ +	+ -	-	+	+ +	+ +	+	+	-	-
Recherche eau	3	+ +	+ +	+ +	+ -	- +	+ +	+	+	+ +	+
Assainissement	4	-	+ +	+ +	+ -	- +	+ +	+	+	+ -	-
AEP	5	+ -	- +	+ +	+ -	- +	+ +	+	+	+ -	-
Hydraulique agric.	6	-	+	+	- +	- +	-	+ -	+	+ -	-
Aménag. Vallées	7	+	+	+ +	+ +	+ -	+ +	-	-	+ -	-
Loisirs	8	-	+ +	-	-	+ -	- +	-	-	+ -	-
Risques	9	+ +	+ +	+ +	+ +	+ -	+ +	+	+	+ +	+
Contrat Rivière Hérault	10	+ -	- +	+	- +	+ -	- +	-	-	+ -	-

La politique du patrimoine

— Les raisons

Le patrimoine possédé par les départements en France est très important (335 bâtiments et 6 000 hectares de terrain appartiennent au Conseil général de l'Hérault) résultant à la fois de décisions propres (acquisitions et constructions) mais aussi, pour une part importante, venant des transferts effectués au moment de la décentralisation (collèges notamment).

Les élus avaient d'abord le sentiment de mal connaître ce patrimoine et ensuite d'avoir une gestion inadaptée ou au "coup par coup". Ce qui les amenait à s'interroger sur la définition d'une véritable politique qui faisait défaut en la matière.

Un travail d'étude préalable réalisé par une équipe du Centre Supérieur de Fontainebleau (C.N.F.P.T.) a conduit à définir, dans le cahier des charges, deux niveaux pour cette évaluation :

- d'une part, la politique du patrimoine foncier mise en place en 1980, (lors de l'institution, en France, d'une taxe affectée aux "espaces verts"), dont les objectifs avaient été clairement définis et pour laquelle un outil spécifique avait été mis en place (agence foncière),

- d'autre part, la politique du patrimoine bâti, moins bien définie et quelque peu empirique, qui concernait des secteurs aussi divers que l'éducation, l'action sociale, la santé, la sécurité, l'administration, etc...

— Les éléments étudiés

Pour ces deux éléments de la politique du patrimoine, la société Price Waterhouse a étudié :

- les besoins,
- les objectifs,
- les moyens affectés,
- les volumes traités,
- les résultats,
- les répercutions.

— Les conclusions tirées

Au niveau du patrimoine foncier cette évaluation a permis de vérifier que, globalement, les objectifs de la politique de patrimoine foncier ont été atteints :

- la politique poursuivie a permis de créer une offre d'espaces de loisirs légers potentiellement importante ; cependant, celle-ci est aujourd'hui limitée par l'insuffisance des aménagements réalisés.

- elle a contribué à apaiser les tensions relatives à la protection des espaces peu extensibles ou à la lutte contre le morcellement agricole ; elle a toutefois mieux réussi en milieu péri-urbain que sur le littoral.

- elle a facilité la protection de zones de l'arrière-pays, permettant indirectement de maintenir l'usage traditionnel du sol, mais ceci davantage afin d'entretenir les terrains ainsi acquis que pour lutter contre la déprise rurale.

- en revanche, elle n'a pas préservé la maîtrise du sol par les Héraultais (du fait de l'affaiblissement de la menace de départ) et n'est pas à la hauteur des ambitions du Conseil général en matière de politique d'aménagement du territoire de l'Hérault.

Au niveau du patrimoine bâti, cette étude a permis également d'établir un état quantitatif et qualitatif des bâtiments qui n'existait pas. Celui ci peut se décliner ainsi :

- 335 opérations représentant 699 775 m^2,
- répartition sur 84 communes dispersées sur l'ensemble du territoire,
- politique de propriété (70 % des bâtiments) et non de location ou de mise à disposition,
- politique récente : 75 % des bâtiments sont entrés dans le patrimoine depuis 1976,
- politique partiellement subie : 31 % des bâtiments résultent de donations et de transferts,
- patrimoine relativement ancien : 62 % des bâtiments sont âgés de plus de 20 ans,
- politique marquée par le poids des collèges qui représentent plus de 60 % de la surface totale,
- note globale légèrement supérieure à la moyenne (2,61 sur 5) qui traduit un état correct avec une certaine hétérogénéité selon le type d'usage des bâtiments (cf. tableau ci-après).

— Les propositions résultant de cette évaluation

Cette étude a conduit les évaluateurs à formuler plusieurs recommandations qui peuvent être résumées de la façon suivante :

Pour le patrimoine foncier, il est proposé de :

- privilégier désormais l'aménagement et la gestion (plutôt que la politique d'acquisition), notamment au niveau des grands domaines,

- miser dans la mesure du possible sur l'intercommunalité,

3.1.2. ETAT QUALITATIF DU PATRIMOINE

– Le tableau ci–dessous présente les résultats des notations (note globale) par famille, classés par ordre décroissant

Famille	Intitulé	Note globale	Appréciation	Surface en % du total
1	Administration départementale	**3.84**	Bon état général	6.51 %
2.4	Ets industriels et commerciaux	**3.70**	Bon état général	0.37 %
5	C.A.S.S.	**3.35**	Bon état général	1.61 %
2.1	Subdivisions de l'équipement	**3.31**	Bon état général	1.53 %
2.2	Forestiers Sapeurs	**2.84**	Etat général correct	0.55 %
2.6	Foyer de l'enfance	**2.77**	Etat général correct	0.59 %
2.3	Logements	**2.71**	Etat général correct	1.40 %
2.8	Autres bâtiments	**2.64**	Etat général correct	7.87 %
3	Casernes de Gendarmerie	**2.61**	Etat général moyen	6.41 %
4	Collèges	**2.51**	Etat général moyen	60.05 %
2.5	Bâtiments hospitaliers	**2.42**	Etat général moyen	8.84 %
2.7	C.I.O	**2.00**	Mauvais état général	NC (< à 0.20 %)
6	Domaines	**1.68**	Mauvais état général	4.10 %
				100.00 %

- articuler davantage la politique du patrimoine foncier aux autres politiques du Conseil général (économique, touristique et de loisirs notamment).

Pour le patrimoine bâti, il s'agira de :

- mieux maîtriser les fonctions de gestion technique des bâtiments,

- dépasser la préoccupation de gestion (au quotidien) pour définir une véritable politique, en particulier pour la maintenance et l'entretien de ce patrimoine dont certains éléments commencent ou continuent de se dégrader.

Les évaluations en cours et en projet

En cours (1995)

— *La politique de développement local au travers de l'action des chartes intercommunales.*

• *Les raisons*

Il s'agit pour le département de l'Hérault, 10 ans après la mise en œuvre d'une politique volontaire destinée à rééquilibrer l'espace départemental en soutenant les zones rurales fragiles et en contribuant à leur développement économique, par le biais des "chartes" intercommunales de développement et d'aménagement (13 mises en place dans l'Hérault, cf. carte ci-après), d'évaluer les résultats des actions menées pour mieux envisager l'avenir dans le contexte d'une évolution législative de l'intercommunalité (loi de février 1992).

• *La méthode*

Le cabinet ARGOS (Grenoble) retenu pour réaliser cette étude prévoyait deux grandes phases d'analyse après une phase de préparation de la mission :

- analyse de l'impact socio-économique des chartes au niveau de chacun des territoires et plus globalement sur l'équilibre départemental.,

- analyse de l'impact des actions conduites sur la dynamique des territoires ("pays" constitué par des groupes de 10 à 40 communes selon les secteurs).

DEPARTEMENT DE L'HERAULT
Chartes intercommunales
Haute vallée de l'Hérault
Lodévois-Larzac
CODEPIC
Haute vallée de l'Orb
Lunellois
Moyenne vallée de l'Hérault
Salaison
Thongue-Libron-Peyne
Saint-Ponais
Côteaux de l'Orb et du Vernazobre
Basse vallée de l'Hérault
Vigne et Etangs
Minervois
* commune appartenant à deux chartes
CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT
DET - Atelier de Cartographie Informatique, le 21/02/95
Sources : DSEE - Développement local - février 1995

• *Les résultats*

Pertinence :

Les objectifs de développement et d'aménagement ont plutôt été réalisés en matière de développement local qu'en terme d'aménagement car les chartes ne sont pas des partenaires vraiment reconnus en matière de planification territoriale.

En matière de développement local, les diagnostics sont insuffisamment prospectifs et ne permettent pas le plus souvent de définir des objectifs de développement partagés et concentrés sur des axes prioritaires.

Le Conseil général a davantage permis de créer les conditions d'un développement concerté sur des territoires suffisamment vastes et par là-même d'éviter le morcellement trop grand de son propre territoire.

Il n'a pourtant pas imprimé de réelles lignes conductrices d'une politique d'aménagement au travers des chartes qui aurait concrétisé de manière plus forte la priorité donnée à des territoires efficaces suffisamment vastes face aux "plus petits communs" territoires.

Cohérence :

Le département n'a pas toujours concentré ses moyens sur des objectifs prioritaires répondant aux enjeux de chacun des territoires des chartes.

Efficacité :

La politique d'aide aux chartes intercommunales a permis d'enclencher des processus de développement sur certains territoires avec la concentration de moyens importants sur ceux-ci.

Cependant ,si les territoires chartes sont le support d'activités économiques, ils n'ont pas pour autant les moyens de conduire des politiques capables de renverser les fluxs économiques.

Efficience :

Certaines chartes ont réellement mis en œuvre des processus dynamiques de développement local global cherchant à valoriser opportunités et ressources locales, en concentrant et en utilisant des sources de financement variées.

Le département reste cependant le financeur principal, voire quelquefois unique, d'une majorité d'actions (75 % des opérations ont bénéficié d'un financement au moins égal à 75 % de la part du département). Le coût de cette politique reste cependant bien

"modeste" au regard des résultats obtenus, notamment en terme de dynamique locale des projets.

• *Recommandations*

La problématique du Conseil général en matière de développement local devrait être précisée, ses orientations définies plus clairement notamment en matière de globalité et de transversalité des actions par rapport aux démarches sectorielles traditionnelles. Une hiérarchie des objectifs devrait être définie pour chacune des chartes à partir de diagnostics stratégiques, afin d'établir des priorités dans les actions aidées et des modalités de financement différentielles le cas échéant.

Le Conseil général pourrait chercher à définir, avec les acteurs locaux issus des chartes Intercommunales, les fonctions spécifiques départementales de chaque territoire permettant de définir des objectifs particuliers sur des espaces territoriaux dont certains présentent des enjeux départementaux, d'autres présentent des intérêts économiques et d'autres encore sont des espaces de la vie quotidienne.

La cohérence des investissements et des équipements pourrait ainsi être améliorée et cela permettrait une meilleure rationalisation des choix en la matière. Pour ce faire, il serait notamment utile de dresser une carte des équipements à enjeux départementaux et/ou locaux réalisés ou à réaliser.

Certaines priorités territoriales définies et contractualisées avec le département devraient permettre de mettre en place une programmation pluriannuelle des moyens incitant notamment à la recherche de financements substitutifs assurant un meilleur effet de levier aux interventions du département.

— La politique de la petite enfance à Lunel

Le dispositif d'évaluation des politiques publiques mis en place dans l'Hérault est ouvert aux communes du département. Dans ce cadre, la commune de Lunel (19 000 habitants) a souhaité faire évaluer la politique dite de la "petite enfance" sur son territoire.

La petite enfance est un sujet de préoccupation important pour cette commune où la population de 0 à 6 ans représente environ 10 % de la population totale, et qui y consacre un budget de 750 000 F/an avec de nombreux autres intervenants, dont le Conseil général (services sociaux).

Cette politique a été formalisée et a donné lieu pour une part importante à la signature d'un "contrat enfance" avec la Caisse d'Allocations Familiales. Il s'agit de mesurer aujourd'hui les résultats de cette action en termes quantitatifs et qualitatifs.

L'évaluation devra aussi permettre de tracer les lignes d'évolution de cette politique pour les années à venir.

Le Cabinet pressenti pour réaliser cette évaluation propose de faire une analyse en trois phases : comparative, analytique et dynamique.

- la phase comparative vise principalement à repérer les changements produits par la mise en œuvre de la politique,

- la phase analytique doit permettre de préciser quels ont été les impacts qualitatifs, produits par la réalisation des différents services,

- la phase dynamique consistera à prendre appui sur les résultats de l'analyse pour proposer les adaptations nécessaires.

En projet (1995)

— R.M.I. (Revenu Minimum d'Insertion)

- Au niveau local, le R.M.I. est une préoccupation importante du Président du Conseil général de l'Hérault qui a en charge l'insertion (100 MF inscrits au budget de l'exercice 1995).

- Le taux d'allocataires est l'un des plus élevés de France (24,3 pour mille habitants) et sa progression continue dans une région du Sud de la France qui "attire" la précarité.

- Le Président a souhaité aller au-delà de l'aspect social (santé-Logement) pour arriver à une véritable insertion par l'économie (c'est-à-dire l'emploi) en créant une "mission" de six personnes au sein de l'administration départementale et en la dotant de 20 MF par an.

- Au moment du vote de la loi instituant le R.M.I. (décembre 1988) il était prévu en même temps une évaluation nationale de cette action. Un dispositif a été mis en place en 1989, un rapport a été rendu en 1992 et la loi qui avait été votée pour 3 ans a été reconduite de façon définitive en 1992, mais le législateur n'a pas souhaité poursuivre le processus d'évaluation au niveau national.

- La perspective d'un nouveau transfert de charge de l'Etat sur les départements (le projet de loi de finances pour 1995 prévoyait que 25 % des allocations seraient désormais payées par les départements) est venue renforcer l'idée de réaliser une évaluation à l'échelon du département de l'Hérault.

- Cette évaluation, qui nécessite un partenariat avec l'Etat et les autres parties concernées (C.A.F. notamment), fait l'objet d'une "pré-étude" afin de bien cerner le sujet et les conditions dans lesquelles elle peut être réalisée.

Le travail devrait se réaliser au cours du second semestre 1995 et l'étude d'évaluation menée en 1996.

— Politique d'aide aux entreprises

Les collectivités locales sont de plus en plus sollicitées pour financer les implantations d'entreprises sur leur territoire (procédure dite des "ateliers relais" etc...) et en attendent des créations d'emplois qui devraient être réelles et durables mais sont parfois de simples "délocalisations" (transferts de personnels).

Plusieurs problèmes sont donc posés aux collectivités locales :

- question de principe même et d'opportunité : la collectivité publique doit-elle intervenir en faveur de l'initiative privée dans une économie libérale et dans quelles conditions de légalité au regard du droit européen ?

- quel est l'effet réel d'entraînement sur l'économie locale ? (liaison entre l'aide publique et l'implantation),

- peut-on prendre le risque de la perte des financements accordés (faillites-dépôts de bilan) qui arrivent, avec la crise économique, de plus en plus souvent et constituent - aux yeux de certains - des "détournements de fonds publics" ?

Si cette intervention est fondée, la part du département est elle déterminante vis à vis des autres collectivités (Etat, région, commune) ?

Telles sont les premières questions que nous nous posons sur un sujet qui n'a pas encore fait l'objet de la "pré-étude" que nous voulons réaliser désormais avant toute évaluation.

Cette évaluation devrait être menée en collaboration avec le dispositif régional qui vient d'être installé au niveau du Conseil Economique et Social du Languedoc-Roussillon. Cette question est de la compétence de la Région mais le département y consacre aussi 15 à 20 MF par an et serait intéressé par une "co-évaluation" qui serait une première en France et devrait être réalisée dans le cadre du contrat de plan Etat-Région.

— *Politique départementale de la Ville*

Plusieurs raisons justifient ce projet :

- une volonté de réorientation de l'aide que le Conseil général attribue traditionnellement aux communes représentant 25 % de ses investissements (250 MF en 1994) et qui bénéficie principalement (90 %) aux communes "rurales", désavantageant de ce fait les communes urbaines de l'Hérault.

- à partir d'une étude de l'Observatoire du Territoire du département, il a été établi que les communes dites "moyennes" (8 000 à 20 000 habitants) avaient un rôle à jouer dans la politique d'aménagement du territoire héraultais. Des "contrats de ville" ont donc été signés en 1994 entre le département de l'Hérault et quatre de ces communes (Agde, Lunel, Bédarieux et Pézenas), définissant les objectifs et les moyens de cette politique à partir desquels une évaluation devra permettre d'en mesurer les résultats et les éventuelles évolutions (extensions).

Conclusions

Quelques réflexions et questions peuvent être tirées des trois années de pratique et d'expérimentation que nous avons eues dans l'Hérault en matière d'évaluation.

Les difficultés rencontrées

1 - Difficulté d'abord pour faire comprendre au départ la distinction entre contrôle (voire audit et contrôle de gestion) et évaluation auprès des services de l'administration qui craignaient de voir leur travail (efficacité personnelle) évalué.

2 - Difficulté de mettre en évidence auprès de tous les élus l'intérêt - pour eux décideurs - de l'évaluation : problème de "légitimité" (qui est autorisé à porter un jugement sur eux si ce n'est les électeurs ?) et aussi du fait de la publication des rapports (risque de remise en cause de certaines décisions à l'extérieur du Conseil général).

3 - Difficulté dans la préparation de l'évaluation : délimitation du sujet, inventaire des éléments disponibles, rédaction du "cahier des charges" des évaluations et, dans certains cas, nécessité de faire procéder à une étude préalable de "faisabilité" (lorsque le sujet est complexe).

4 - L'aspect "transparence" et élément du débat démocratique semble plus difficile à mettre en œuvre : au vu du peu de "retour" consécutif aux premières évaluations réalisées et rendues publiques sur l'eau et le patrimoine (sujet n'intéressant pas le public ?) nous réfléchissons à la possibilité de revoir la procédure finale (faut-il organiser des "débats publics et contradictoires" et sous quelle forme ?)

Les apports de l'évaluation

1 - L'évaluation apparaît d'abord comme un instrument de formalisation des politiques "implicites" et ensuite d'aide à la décision grâce aux "préconisations" notamment.

2 - La succession (un jour "banalisation" ?) des évaluations contribue à "dédramatiser" la situation et les études sont de plus en plus faciles à lancer, notamment au niveau des élus (exemple du développement local) et ce d'autant plus que, après trois évaluations des politiques publiques, chacun se rend bien compte que ce n'est pas la "révolution".

3 - Les services perçoivent mieux l'intérêt des évaluations pour leur travail d'analyse et de prospective (ne pas s'en tenir à la gestion "au quotidien") et s'en servent de plus en plus pour expliquer leurs propositions aux élus (exemple de l'emprunt) et assurer une suite durable aux évaluations des politiques publiques (tableaux de bord, banques de données).

4 - Dans le cas des politiques "complexes" (où plusieurs institutions interviennent), l'évaluation permet aussi de clarifier le rôle (qui fait quoi ?) et l'efficacité de chacun des partenaires vis à vis des autres (quelle intervention est la plus pertinente et efficace ?).

Toutes ces réflexions qui nous viennent de la pratique issue de cette expérience départementale nous conduisent à dire que l'évaluation reste un domaine fragile, encore à confirmer, mais dont la nécessité apparaît de plus en plus à ceux qui doivent maîtriser la gestion locale pour mieux répondre à un monde de plus en plus complexe et en mouvement.

Quel meilleur outil que l'évaluation pour des élus qui, ne sachant pas de quoi sera fait l'avenir mais qui, de toutes façons, devront faire un choix, disposent désormais d'un instrument de meilleure connaissance et d'analyse de ce qu'ils font, leur permettant de "piloter" véritablement et à moyen terme leurs politiques, anticipant ou accompagnant les évolutions législatives et réglementaires, d'une part, et les modifications de la demande de biens et services de la population, d'autre part ?

"Avoir le courage de donner - le cas échéant - des armes à ses détracteurs pour l'amélioration du service public" disait le Président Saumade lorsqu'il a lancé l'évaluation au niveau du département de l'Hérault, n'est-ce pas là l'essence même d'un mandat confié à des élus désormais placés "sous contrôle" de ceux qui les ont désignés ?