

Evaluation des politiques publiques : une approche en termes d'analyse stratégique de gestion

- Laurent Mermet, RGTE, ENGREF

Introduction

- L'évaluation des politiques publiques :
- une « évidence » récurrente
 - ◆ un champ de recherche spécifique
 - ◆ ... à la croisée de disciplines diverses
- une exigence contrariée
 - ◆ des procédures instituées
 - ◆ des résistances fortes et polymorphes

Une approche double

3

- Séminaire « concepts et instruments de l'analyse politique ... »
 - ◆ une discussion des fondements théoriques de l'évaluation des politiques publiques
 - ◆ une proposition de cadrage à partir de l'Analyse Stratégique de Gestion
 - ◆ des exemples dans le champ de l'environnement
- Cycle « RES »
 - ◆ élargissement des fondements théoriques de l'ASGE
 - ◆ développement d'une problématique « analytique » sur la position du chercheur
 - ◆ des procédures de discussion un peu particulières

Plan de l'intervention

- *Un retour sur les concepts centraux de l'évaluation de politiques*
- Une approche en termes d'analyse stratégique de gestion (ASG(E))
- L'exemple des zones humides
- L'exemple du fleuve Sénégal
- L'évaluation comme situation et dispositif analytique

Une première définition (Viveret, 1992)

- Evaluer une politique publique c'est
 - ◆ reconnaître *et*
 - ◆ mesurer (si possible)
 - ◆ ses effets propres
 - ◆ *en vue de*
 - ◆ porter un jugement sur la valeur de cette politique
 - ◆ réintroduire ce jugement dans le débat démocratique
 - ◆ améliorer les politiques publiques

D'autres définitions (Deleau, 1985)

- Evaluer une politique publique, c'est
 - ◆ reconnaître et
 - ◆ mesurer
 - ◆ ses effets propres

D'autres définitions (décret de 1990)

- Evaluer une politique, c'est
 - ◆ rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre
 - ◆ permettent de produire les effets attendus de cette politique
 - ◆ et d'atteindre les objectifs
 - ◆ qui lui sont fixés

D'autres définitions (Monnier, 1992)

- Evaluer une politique, c'est :
 - ◆ mesurer les résultats de l'action
 - ◆ pour juger *a posteriori*
 - ◆ *mais aussi*
 - ◆ comprendre l'origine des effets sociaux observables
 - ◆ et les conséquences des moyens mis en oeuvre
 - ◆ pour améliorer sa conception et sa mise en oeuvre

D'autres définitions (Patton, 1986)

- *Program evaluation is*
 - ◆ *the systematic collection of information*
 - ◆ *about the activities, characteristics and outcomes of programs*
 - ◆ *for use by specific people*
 - ◆ *to reduce uncertainties,*
 - ◆ *improve effectiveness, and make decisions*
 - ◆ *with regard to what those programs are doing and affecting*

D'autres définitions (Rossi et Freeman, 1993)

- *Evaluation research is*
- *the systematic application of social research procedures*
- *for assessing*
- *the conceptualization, design, implementation and utility*
- *of social intervention programs*

Des conceptions diverses (Guba et Lincoln, 1989)

- Qui s'inscrivent dans une histoire
 - ◆ Première génération : la mesure
 - ◆ Seconde génération : la description
 - ◆ Troisième génération : le jugement
 - ◆ Quatrième génération : *responsive constructivist* (Guba et Lincoln), pluraliste (Monnier)
- Qui sont liées à des champs d'action publique (éducation, politiques sociales, ...)

Toutes ces définitions pour ...

- Montrer
 - ◆ que les conceptions diffèrent (sur la recherche, la mesure et le jugement, etc.)
 - ◆ que le domaine de l'évaluation possède une histoire, est traversé par des débats (relativement) complexes mais balisés par une thématique cohérente
- Faire ressortir les thèmes et les problèmes théoriques centraux de toute démarche d'évaluation

Retour sur les thèmes centraux

- Evaluer une politique publique c'est
 - ◆ reconnaître *et*
 - ◆ mesurer (si possible)
 - ◆ ses effets propres
 - ◆ *en vue de*
 - ◆ porter un jugement sur la valeur de cette politique
 - ◆ réintroduire ce jugement dans le débat démocratique
 - ◆ améliorer les politiques publiques

Une politique, c'est-à-dire ?

- L'approche programme (ex : les CTE)
- La politique comme ensemble de moyens d'action (l'action de soutien aux zones rurales en difficulté)
- La politique comme action d'ensemble dans un secteur (ex : la politique agricole)
- *ASGE - La politique comme vue d'ensemble du traitement d'un problème public*

Les effets : quels effets?

- Au regard des buts de la politique
- L'évaluation « affranchie des buts » (Scriven)
- Au regard des préoccupations des parties prenantes (*responsivity* de Gupta et Lincoln, pluralisme de Monnier)
- *ASGE – Les effets au regard d'un concernement donné, partiel, défini à l'avance, et qui constitue le soubassement normatif de la partie analytique de l'évaluation*

Mesurer et juger

- ◆ Mesurer : quelle « métrologie »? quelle unité? quelle méthode?
- ◆ Juger % quel référentiel? quel « panel »? quelle procédure?
- ◆ Quel lien entre mesure et jugement?
- ◆ Plusieurs positions :
 - Mesures et bases de données « neutres »
 - Mesures et bases de données co-construites
 - Référentiel lié à la loi
 - Référentiel co-construit dans une procédure
 - *ASGE - Mesure et jugement au regard du concernement qui fonde l'évaluation*

Problématique de l'opérateur d'évaluation

- ◆ Qui évalue? Qui mesure? Qui juge?
- ◆ Quel lien entre mesure et jugement?
- La réponse « moderne » :
les scientifiques mesurent, les politiques jugent
- Une réponse procédurale :
instance d'évaluation, chargé d'évaluation (Viveret)
- Une autre réponse procédurale : la co-construction
- La question centrale : évaluation instituée, ou instituante?
- *ASGE - Opérer une évaluation, c'est se poser comme un acteur stratégique dans un champ cognitivo-politique*

Les effets : au regard de quelle théorie?

- Quelle théorie sur les enchaînements de cause et d'effet d'une politique?
- Quelle notion des effets **propres**?
- La théorie d'action propre à une politique
- Les théories interprétatives des politiques (dans quels mondes, sur quels plans, selon quels processus, se déploient les effets d'une action?)
- ***Le cadrage ASG(E) : gestion effective d'un problème public, gestion intentionnelle d'un problème public***

L'action publique

19

- Quelle théorie de la politique et de l'action publique? (Entre deux modèles opposés : un opérateur ponctuel sur une société civile? la politique comme infrastructure du système social et économique?)
- Quelle théorie de la pluralité / de l'unité de l'action publique?
- *ASGE - Un « pluralisme de préoccupation »*
- *ASGE - Une attention soutenue aux dynamiques sectorielles et aux processus de conflits, de négociations et d'intégration intersectoriels*

Plan de l'intervention

- Un retour sur les concepts centraux de l'évaluation de politiques
- *Une approche en termes d'analyse stratégique de gestion (ASG(E))*
- L'exemple des zones humides
- L'exemple du fleuve Sénégal
- L'évaluation comme situation et dispositif analytique

L'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE)

- Les théories de la gestion de l'environnement : quels concepts organisateurs pour aborder le traitement des responsabilités collectives en matière d'état des écosystèmes et des ressources?
 - ◆ les théories « dimensionnelles » (économique, juridique, politiques, etc.)
 - ◆ les théories de la coordination (gestion patrimoniale et néo-patrimoniale, approche des *commons*, etc.)
 - ◆ pour une théorie stratégique : un problème d'action de changement (Mermet, 1992; RGTE, 1998-2005; Mermet, Billé, Leroy, Narcy et Poux, 2005)

L'ASGE (suite)

- Appuyer l'analyse du système d'action lié à un problème d'environnement sur **une définition préalable**, en termes écologiques, **de l'objet** environnemental à prendre en compte
- et **des objectifs** poursuivis.
- L'**ensemble des actions anthropiques** qui, consciemment ou non, intentionnellement ou non, ont une influence déterminante sur ses qualités constitue la **gestion effective**.
- Les **acteurs** qui ont pour mission principale de provoquer des **changements** appropriés de la gestion effective de l'objet écologique sont les **acteurs d'environnement**, opérateurs de la **gestion intentionnelle**.
- Un système de gestion qui change et se structure au fil du temps sous l'**effet structurant des conflits**, les préoccupations environnementales finissent par être partiellement **intégrées**.

L'ASGE (suite)

- A L'analyste donne à l'état d'un **système écologique** le statut d'un **référentiel externe**, fondateur pour l'analyse et l'évaluation d'un système socio-écologique
- B L'ensemble des **déterminants** de cet état constitue un **système socio-écologique** que l'on peut **analyser** sous l'angle à la fois de la responsabilité et de l'action stratégique de changement.
- C L'analyste élabore une **lecture** de ce système qui prend en compte aussi bien les facteurs bio-physico-chimiques que sociaux, les deux restant articulés de façon à conserver la **lisibilité des "ponctuations"** qui clivent ces deux domaines.
- D Les choix théoriques, méthodologiques, pratiques, rédactionnels, sont guidés par un double souci : (1) de **mettre en évidence les responsabilités** sur l'état du système (voir A) et (2) de produire **des interprétations** qui aient un sens pour **un acteur de changement**.

L'ASGE : comme cadre théorique en évaluation des politiques publiques

- Il est guidé par un souci de mise en lisibilité
- Il articule
 - ◆ cadrage normatif et analyse
 - ◆ responsabilité et action

Une conception spécifique de l'évaluation

- Dans une optique d'ASG, évaluer une politique, c'est :
 - ◆ analyser les facteurs et les acteurs déterminants pour
 - ◆ l'évolution d'un état de choses qui constitue un problème public
 - ◆ dans des termes qui rendent publics et plus lisibles (clairs et probants)
 - ◆ les responsabilités impliquées
 - ◆ (en particulier) les actions publiques concernées
 - ◆ les marges de manœuvre pour une action éventuelle en faveur du changement

Trois interventions peuvent servir de référence

- Evaluation des politiques publiques en matière de zones humides (Cattan, Mermet *et al.*, 1994)
 - ◆ (procédure décret de 1990, échelle nationale, France)
- Politiques et programmes de gestion intégrée du littoral (Billé, 2004)
 - ◆ (doctrines internationales d'action, évaluation libre, échelles territoriales, « Nord » et « Sud »)
- Engagements environnementaux et dispositifs de gestion du fleuve Sénégal (Leroy, 2004)
 - ◆ (évaluation « libre », politiques internationales, multiscalaires, contexte « Sud »)

Plan de l'intervention

- Un retour sur les concepts centraux de l'évaluation de politiques
- Une approche en termes d'analyse stratégique de gestion (ASG(E))
- *L'exemple des zones humides*
- L'exemple du fleuve Sénégal
- L'évaluation comme situation et dispositif analytique

L'évaluation des politiques en matière de zones humides

- Les ZH : un dossier majeur des politiques environnementales
- Procédure à l'initiative du Ministère de l'environnement
- Instance présidée par le préfet Bernard
- Chargés d'évaluation : AscA (Aline Cattan, Emmanuel Lierdeman, Patrick Jubault, Maya Leroy, Laurent Mermet)
- Etude en deux phases : bilan, audit patrimonial

Cadrage, méthodes et situation stratégique d'évaluation

- Les choix de cadrage et de méthode ne peuvent pas être pensés indépendamment
 - ◆ d'une analyse de l'état et des enjeux du débat
 - ◆ d'une prise en compte des résistances à l'évaluation
 - ◆ des considérations de faisabilité (liées aux questions de résistance)
- Trois dimensions étroitement interdépendantes

Etat et enjeux du débat en 1993

- Des éléments nombreux faisant état de dégradation
- De nombreuses interventions depuis le début des années 1980
- Des résistances, en particulier de la part du Ministère de l'agriculture

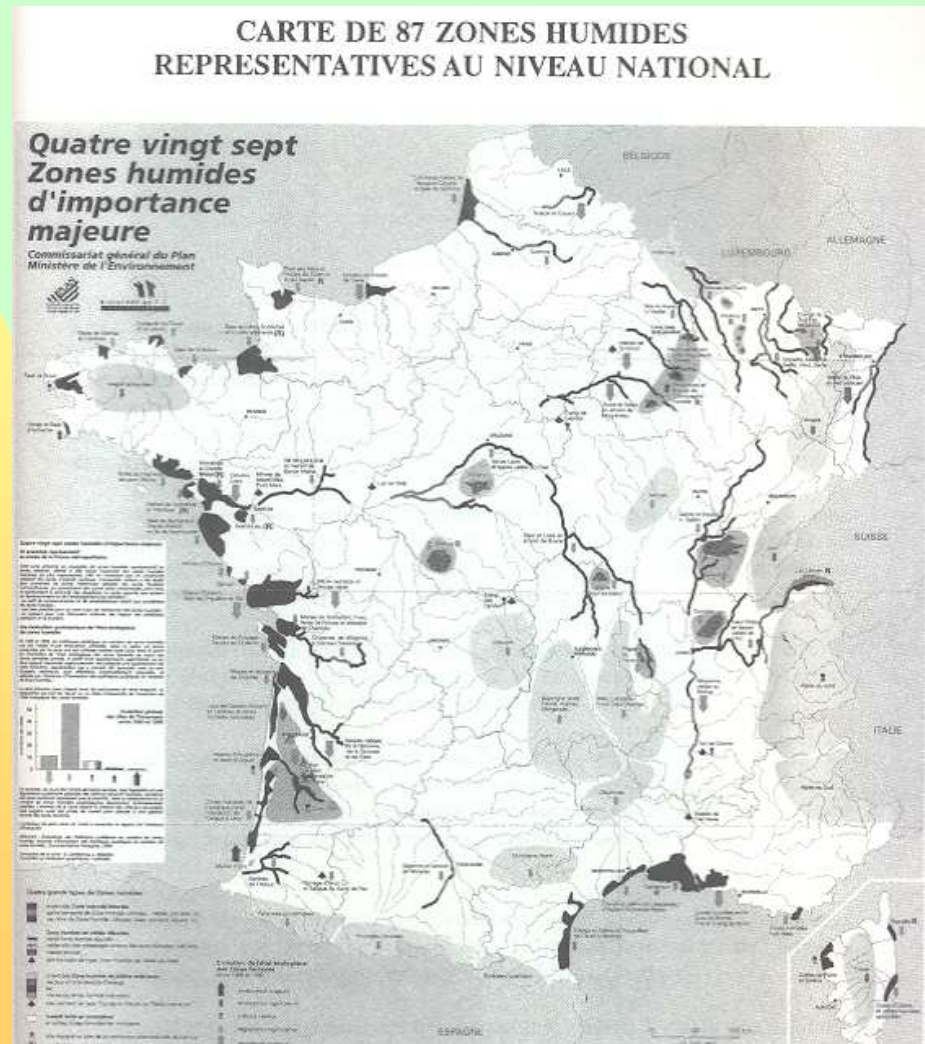
Front du débat et lignes de résistance à l'évaluation

- Les zones humides? Quelles zones humides?
 - ◆ *Un échantillon quasi exhaustif*
- Certaines se dégradent? D'autres s'améliorent!
 - ◆ *Compter les cas de dégradation, de stabilité, d'amélioration*
- Les avis d'experts? Ce ne sont pas des experts!
 - ◆ *Si vous avez des avis plus crédibles, merci de les communiquer à l'instance*
- Cela s'est dégradé? Maintenant, on repart dans le bon sens!
 - ◆ *Pointons les perspectives zone par zone*

Des choix de méthode en situation

- Un fichier des zones humides
- Un réseau d'experts (2 avis par zone)
- Une discussion contradictoire et recoupée des avis
- La gestion effective :
les actions publiques qui ont eu un impact
- La gestion intentionnelle :
les actions publiques en faveur des zones humides
- Les perspectives de mobilisation : audit patrimonial

Un échantillon « quasi-exhaustif » 33



10 mars 2005

Séminaire Politiques publiques CIRAD
RES 2

Laurent Mermet

La grille de questionnement

- Evolution (note à dire d'experts)
 - ◆ des milieux
 - ◆ du fonctionnement
- Aperçu général des causes
 - ◆ 1969-1980
 - ◆ 1981-1992
- Effet des politiques publiques
- Etat des politiques de protection (note à dire d'experts)
- Perspectives (note à dire d'experts)

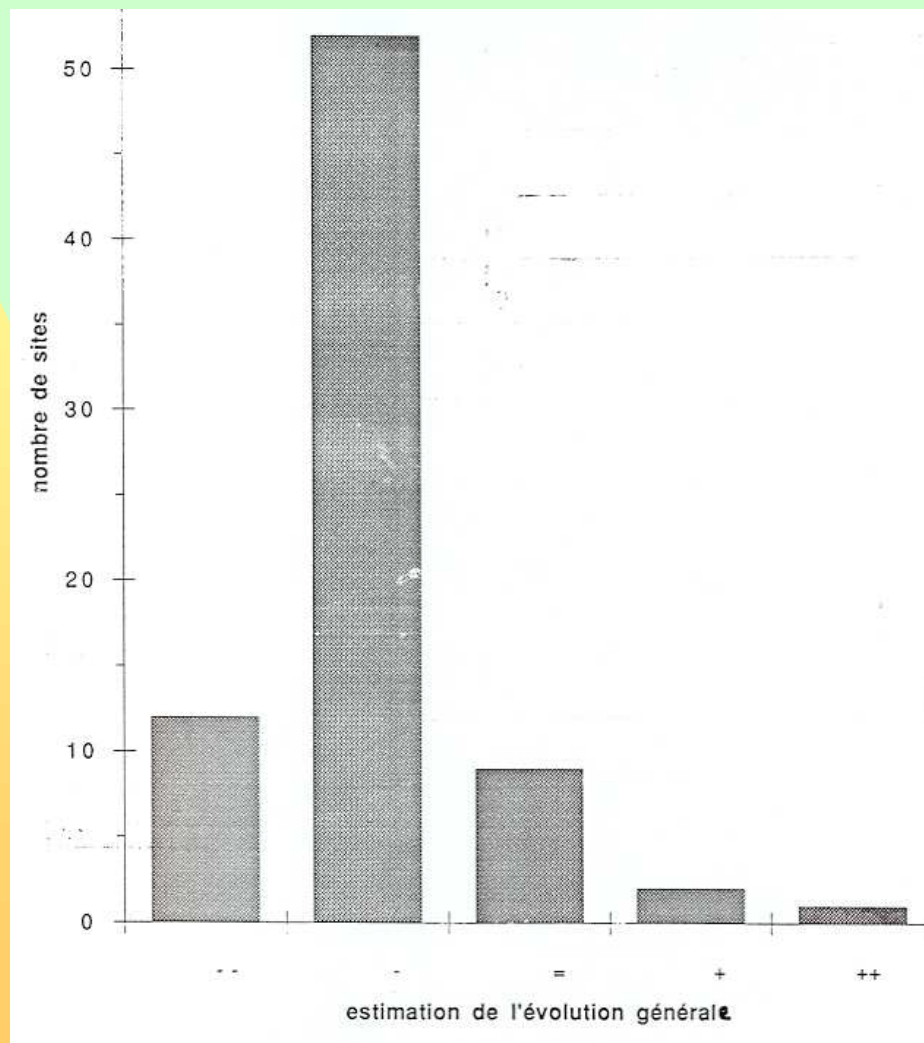
Les critères pour le bilan

Echelle d'appréciation de l'état écologique des zones humides

- zone fortement dégradée
- zone dégradée
- = zone stable ou légèrement dégradée
- + zone restaurée, ou nouveaux milieux humides créés
- ++ zone restaurée ou agrandie de façon très significative.

Bilan de l'évolution de l'état des zones humides

36



10 mars 2005

Séminaire Politiques publiques CIRAD
RES 2

Laurent Mermet

Politiques sectorielles et Zones Humides

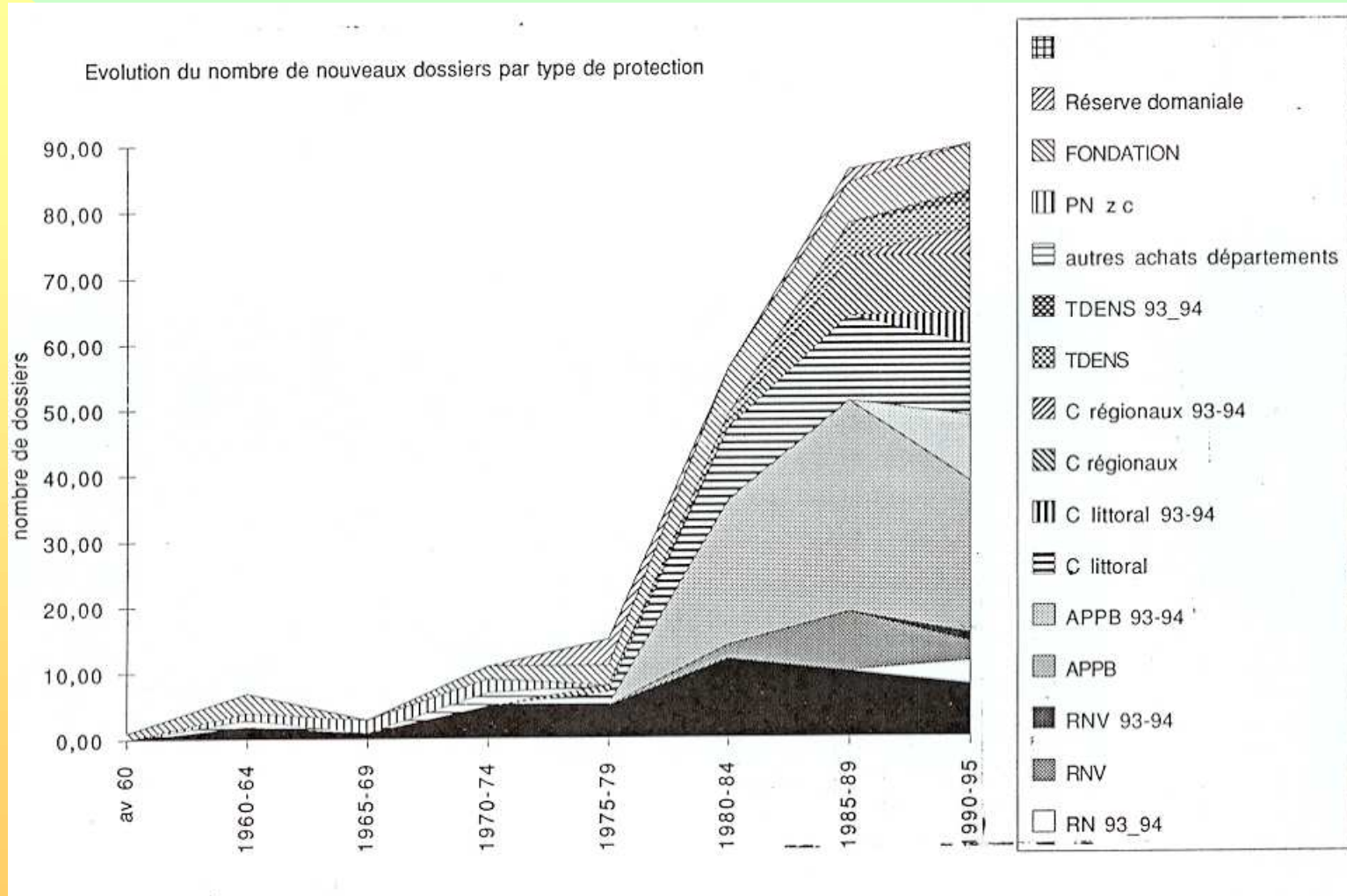
37

Processus dommageable	Nombre de zones de l'échantillon significativement affectées
Aménagement agricole	42
Populiculture	8
Boisements résineux	8
Intensification piscicole	6
Dvt aquacole	1
Infrastructures linéaires	8
Remblais divers (zones ind., urbanisme, développement touristique)	21
Aménagements portuaires	5
Canalisation de cours d'eau	6
Ouvrages hydro-électriques	5
Extraction de granulats	10
Extraction de tourbe	5

10 mars 2005

Mermet

Bilan des actions de protection



Critères pour évaluer les perspectives

39

Critère	1	2	3
Menaces	Peu de menaces, ou menaces sous strict contrôle	Des menaces significatives sont identifiées	Des menaces fortes aux effets potentiels importants sont identifiées
Protection	La mise en oeuvre de nouvelles mesures d'une portée très significative est bien engagée	Des projets d'une certaine portée, avec des chances raisonnables de succès sont identifiés	Peu de projets, ou de portée peu significative, ou mal engagés
Acteurs	Une concertation efficace, se traduisant par des engagements significatifs est installée	Le dialogue est installé; la recherche d'engagements significatifs est engagée; les conflits ne sont pas majeurs	Dialogue inexistant, ou au point mort; ou conflit majeur, ou acteur fort bloquant la recherche d'engagements significatifs

Echelle globale de notation de perspectives

40

1 ou 1-1 -	il existe de sérieuses perspectives de stabiliser l'évolution de l'état environnemental de la zone humide, voire éventuellement de l'améliorer
2, 2+	l'avenir de la zone est incertain; dans les cas où des possibilités tangibles de stabilisation sont identifiées, d'autres facteurs peuvent bloquer leur réalisation
2-, 3+, 3	il y a des raisons sérieuses de douter que la stabilisation de l'état écologique soit concrètement possible dans les années à venir.

Résultats sur les perspectives

Perspectives	3	3+	2 -	2	2+	1 -	1
Nombre de zones	9	1	9	25	11	9	10

Autres résultats et débats

- Décalage important entre les résultats de l'audit patrimonial et ceux de l'évaluation des actions publiques
- Il faut annoncer une stabilisation à 10 ans!
 - ◆ *Non plausible au regard des données*
- On ne peut imputer une responsabilité à une politique qui avait d'autres buts!
 - ◆ *Pointage séparé 1960-80 et 1980-90*

Suites de l'évaluation

- La mise en place du programme national d'action zones humides
- Le PNRZH
- L'observatoire des zones humides
- Une diffusion d'un certain nombre d'outils issus de l'évaluation (typologie)

L'évaluation « zones humides » illustre le cadrage ASGE

- Impossibilité d'analyser les seules politiques de protection
 - ◆ *ex post* car leur effet est minoritaire et qu'elle n'ont de sens que dans leur dialectique avec les autres politiques sectorielles
 - ◆ *ex ante* car leur efficacité vient essentiellement de la transformation (ou des résistances) des politiques sectorielles
- Efficacité de l'approche Gestion Effective/Gestion Intentionnelle
- Caractère trompeur des approches « patrimoniales »

Les débats théoriques et méthodologiques subséquents

- Y a-t-il une politique des zones humides? (préfet Bernard, conseil scientifique de l'évaluation, Lascoumes et Setbon)
 - ◆ *La politique publique définie comme cohérente et efficace : une tautologie à analyser*
- Peut-on pérenniser dans l'observatoire des ZH les éléments de conception « efficaces » de l'évaluation?
- Tentation permanente d'une délimitation précise des zones humides
 - ◆ *Au-delà des difficultés méthodologiques, une impasse politique*

Plan de l'intervention

- Un retour sur les concepts centraux de l'évaluation de politiques
- Une approche en termes d'analyse stratégique de gestion (ASG(E))
- L'exemple des zones humides
- *L'exemple du fleuve Sénégal*
- L'évaluation comme situation et dispositif analytique

Engagements environnementaux et dispositifs de gestion dans la vallée du fleuve Sénégal

47

- Maya Leroy (publié en 2006)
- Le triangle *engagements environnementaux (Ramsar, biodiversité) / politiques environnementales / ensemble des politiques liées au développement*
 - ◆ se prête à une analyse stratégique de la gestion environnementale
 - ◆ qui embrasse notamment une évaluation des politiques publiques
- Les points d'appui essentiels

Engagements environnementaux de gestion écologique des fleuves (repris de M. Leroy)

48

- **Maintien des fonctionnalités de l'hydrosystème**
Convention Ramsar, Convention Biodiversité, Agenda 21 article 18, Commission mondiale de l'eau et Partenariat mondial de l'eau
- **Préservation des zones humides**
Convention Ramsar, Convention Biodiversité, Convention désertification
- **Conservation de la diversité biologique et des espèces sauvages menacées**
Convention Biodiversité, Convention de Bonn, Convention de Berne, Convention du patrimoine mondial, Convention d'Alger, Convention Ramsar, CITES, Agenda 21 article 15
- **Gestion avisée des écosystèmes et gestion multi-usages au niveau des communautés**
Convention Ramsar, Convention Biodiversité, Agenda 21 articles 8 et 26

Gestion effective et gestion intentionnelle

- Les processus dommageables (liés en partie aux politiques de développement) constituent gestion effective
- Les dispositifs de gestion environnementaux constituent (jusqu 'à quel point) une gestion intentionnelle
 - ◆ PASIE (Programme d'Atténuation et de Suivi des Impacts sur l'Environnement de la mise en valeur du fleuve Sénégal)
 - ◆ PDRG (Plan Directeur Rive Gauche)
 - ◆ Plan Régional d'Action pour l'Environnement
 - ◆ Stratégie Régionale de Conservation de la Biodiversité

Exemple de résultat : le PASIE

- Voir tableau diapositive suivante :
source, Maya Leroy, 2006

	DEGRADATION RAPIDE	DEGRADATION LENTE	STABILITE	RESTAURATION
CRUE	Crue non soutenue	Crue soutenue (faible) et/ou fréquence faible Surfaces inondées 150 000 ha (décrue 40 000 ha)	Crue soutenue (moyenne amplitude) et/ou régulière Surfaces inondées 230 000 ha (décrue 70 000 ha)	Crue soutenue ⁵¹ (forte amplitude) et régulière Surfaces inondées 330 000 ha (décrue 110 000 ha)
ECHANGES LATERAUX ET VERTICAUX	Accélération des endiguements et aménagement du lit majeur avec atténuation des impacts	Développement au rythme actuel des endiguements et des aménagements avec atténuation des impacts	Arrêt des endiguements et aménagements qui limitent les échanges latéraux et verticaux (ou compensation équivalente)	Arrêt des endiguements et restauration hydraulique des zones dégradées
ZONES HUMIDES	Développement des aménagements sans contraintes sur la protection des zones humides	Aménagements avec contrainte sur la protection des ZH, restauration ZH déjà protégées	Pas de perte nette (en surface et en qualité), arrêt des destructions ou restauration équivalente	Arrêt des destructions et restauration des zones humides dégradées
BIODIVERSITE	Pas de limitation des usages et disparition des écosystèmes fonctionnels	Maintien de certaines espèces dans les aires protégées, mais un déclin progressif des écosystèmes fonctionnels	Maintien des effectifs et de la diversité au niveau actuel Pas de perte nette	Préservation d'écosystèmes fonctionnels, restauration des habitats, restauration potentiels reproduction des espèces
GESTION AVISEE	Favoriser les "filieres" de développement qui nécessitent des aménagements et qui n'ont pas besoin du maintien des fonctions naturelles des écosystèmes	Disparition progressive des pratiques qui valorisent les fonctions naturelles des écosystèmes, dévelpt des filières au rythme actuel intégration agriculture/élevage, systèmes de crue contrôlée, pisciculture...	Maintien au niveau actuel des pratiques qui valorisent les fonctions naturelles des écosystèmes (cultures de décrue, élevage extensif, pêche, cueillette, foresterie)	Favoriser les activités qui valorisent et entretiennent les fonctions naturelles des écosystèmes et rechercher des activités nouvelles qui remplissent ces mêmes critères

10 mars 2005

Séminaire Politiques publiques CIRAD

Laurent Mermét

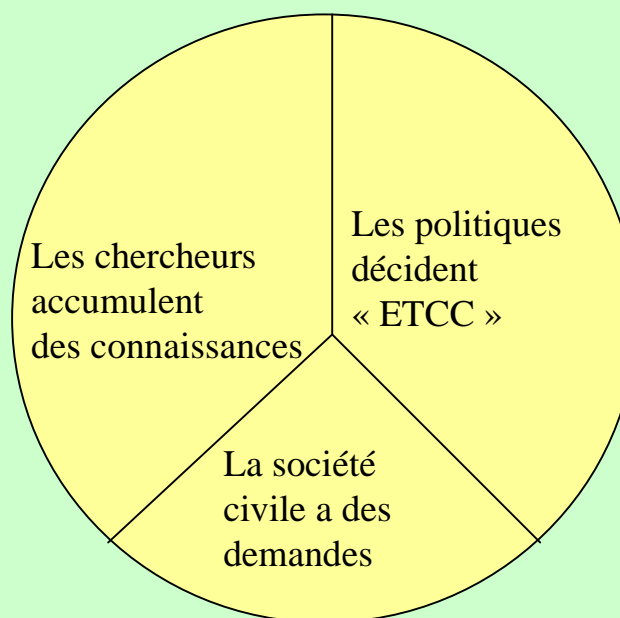
Quelques points d'analyse

- Un travail multiscalair (en termes d'espace et d'organisation)
- Une évaluation qui permet
 - ◆ d'identifier et de mesurer les écarts au regard des engagements
 - ◆ d'en expliquer les causes
- Un travail de référence pour l'évaluation des politiques d'environnement
- Des résistances intenses à l'analyse et à l'évaluation
- Un support de réflexion sur les enjeux de l'évaluation des politiques dans le contexte développement/sud

Plan de l'intervention

- Un retour sur les concepts centraux de l'évaluation de politiques
- Une approche en termes d'analyse stratégique de gestion (ASG(E))
- L'exemple des zones humides
- L'exemple du fleuve Sénégal
- *L'évaluation comme situation et dispositif analytique*

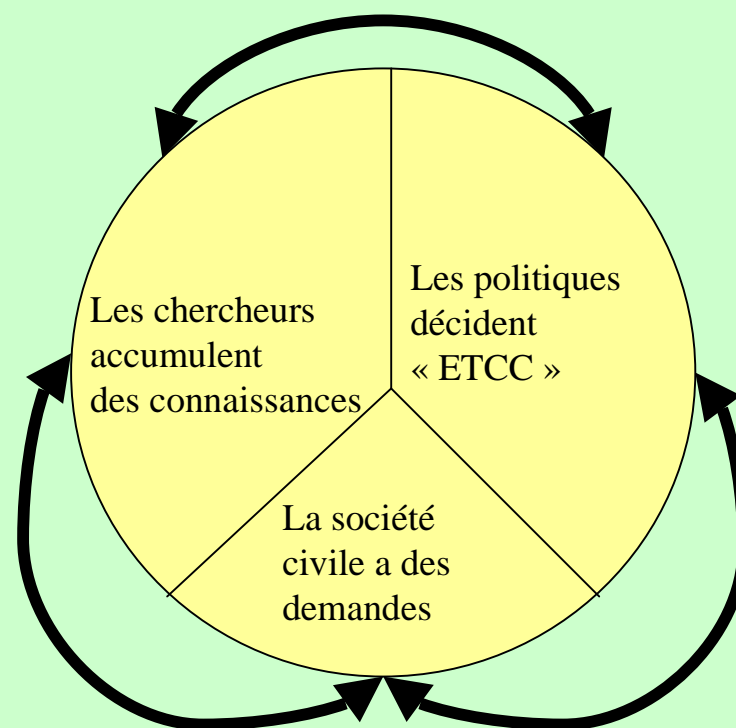
Un arrière-plan encombrant : le modèle « tradi »



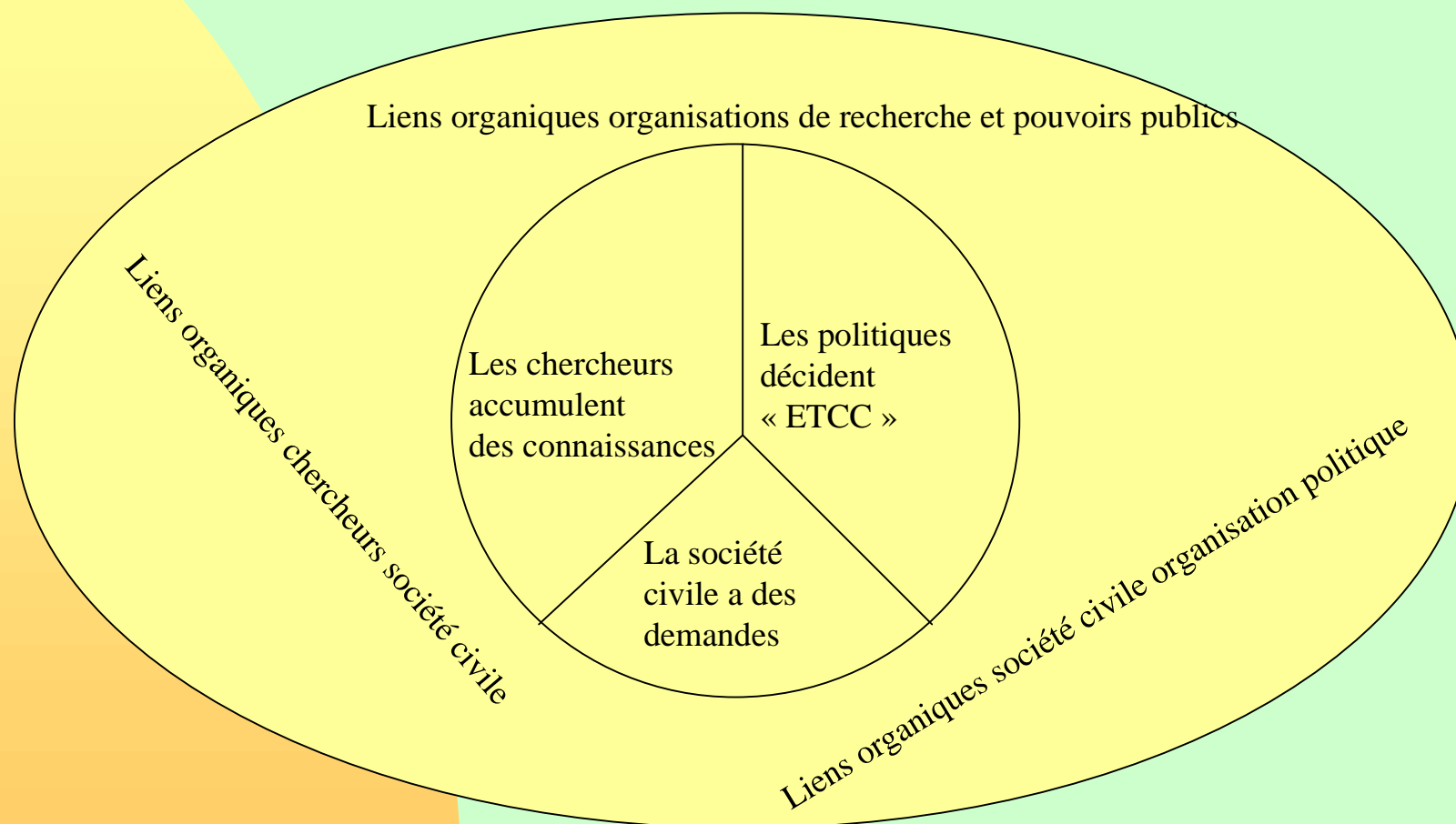
Les ouvertures

- Pour l'action publique : la concertation, les dispositifs d'expertise
- Pour l'analyste : l'ouverture sur la « demande sociale », puis la *post normal science*
- A destination de la société civile : la montée du *bottom-up*, du local, la participation du public
- Des approches de transition (transitoires?)

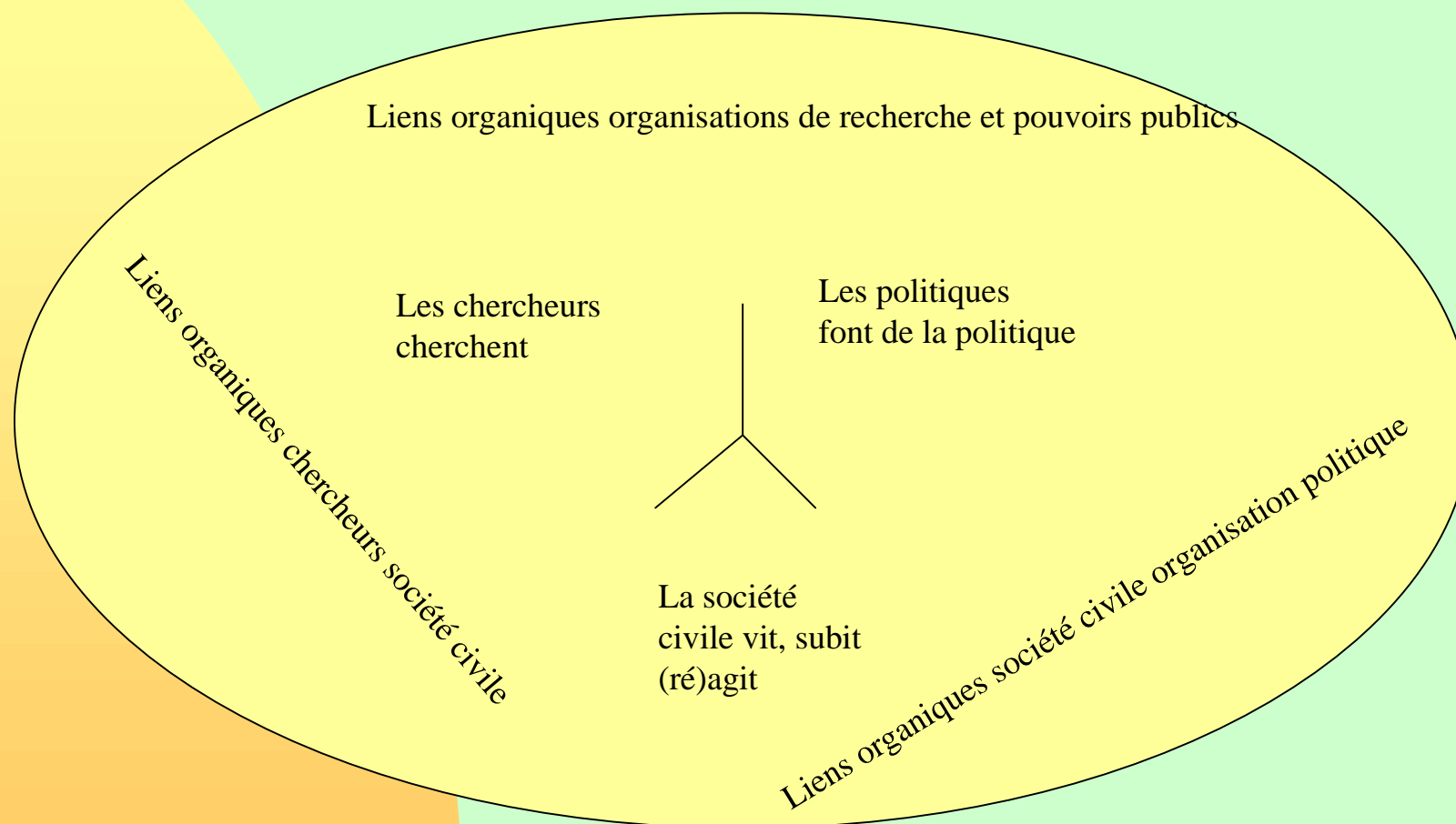
Le modèle « tradi + ouvertures »



La situation de référence : nous sommes « dedans »



L'immanence assumée



10 mars 2005

Séminaire Politiques publiques CIRAD
RES 2

Laurent Mermet

Sur- ou sous-organisation ?

- Le double sentiment de perte de contrôle et de faibles marges de manoeuvre
 - ◆ traduit une sur-organisation
 - ◆ est interprété comme une sous-organisation
 - ◆ un feedback positif qui aggrave le problème
 - ◆ qui est dû à une implicitation de l'organisé, de l'institué, de l'« acquis », à une difficulté d'explicitier les rapports de fait

L'enjeu analytique

- Expliciter la structure et le fonctionnement de l'**organisation concrète**
- Rendre compte des résultats émergeants (**gestion effective**)
- Une mise en lisibilité pour permettre aux destinataires d'identifier des prises pour l'action (**potentiel de prescription**)

L'évaluation comme dispositif analytique

- L'institutionnalisation de l'évaluation n'est pas un enjeu de moyens, mais de fondement
- La tendance à la sur-organisation
- L'instauration d'une véritable situation analytique demande que le dispositif permette une dés-organisation
- Rechercher une institutionnalisation « sous-organisatrice »

L'évaluation, un dispositif politique de réflexion (1)

- « L'évaluation est une activité réflexive. Elle affecte les gens qui y participent et la situation étudiée. Il n'y a pas de garantie que les effets soient démocratique, constructifs, ou efficaces. »
(McTaggart)

L'évaluation, un dispositif politique de réflexion (2)

- « Penser les politiques publiques sous l'angle des systèmes d'action possède l'avantage de ne pas séparer « *politics* » et « *policy* », mais bien au contraire de saisir leurs interdépendances »
(Duran, 90)

Une politique publique = une théorie du changement social

- [La conception « démocratique » de l'évaluation s'appuie sur] « le constat, maintenant clairement établi, que toute politique publique est de fait une « théorie » du changement social : théorie rarement explicite, qui suppose bien sûr d'être validée par les faits »
(Duran et Monnier, 1992)

L'évaluation : une discussion des liens de causalité en « situation de gestion »

- « ... le fait de présenter, d'expliquer et de discuter les liens de causalité est quelque chose d'intéressant en soi » (Toulemonde) ...
« aider les administrateurs du programme à articuler leur théorie d'action est fin en soi » (Patton cité et traduit par Toulemonde)

L'évaluation, dispositif analytique

- Activité interactive et réflexive
- de verbalisation/explicitation
- qui affecte les participants
- où « théorie », action et situation politique sont intimement liés
- en situation d'échec ou de réussite d'un projet de changement
- dont la fin est « ouverte »

Trois conceptions classiques de l'évaluation (Duran et Monnier 1992, Gibert 2003)

- **M** - « managériale » (mesurer) Deleau
- **D** - « démocratique » (donner au public des moyens de juger) Viveret
- **P** - « pluraliste » (se mettre autour de la table) Monnier

Qui évalue qui? Pour qui? Sous le contrôle de qui?

	Dirigeants	Réseau de mise en oeuvre	Public
Qui est évalué ?	D	D, M, P	M
Qui contrôle l'évaluation ?	M (contrôle remplacé par « rigueur »)	P	D
Qui est le destinataire?	M	P	D
Qui est à l'initiative ?	M, P, D	M, P, D	?

Tensions et dérives

- [La doctrine actuelle du conseil de l'évaluation, dont on peut constater qu'elle est en déshérence] « peut être rapidement caractérisée par la volonté de faire de l'évaluation une activité rigoureuse, tout en concédant à la fibre démocratique par la publication des travaux, et en donnant sa place à un pluralisme contrôlé dans la composition de l'organe central » (Gibert 2003)

Le paradoxe apparent du « pouvoir qui évalue le pouvoir »

- « la proposition « l'évaluation est un outil au service de la démocratie » fait courir [un danger] au développement même de l'évaluation. [...] Pourquoi un pouvoir ferait-il évaluer ses principales politiques au grand jour, prenant le risque que soient étalés au grand jour (sic) les faux semblants, les contradictions, les limites ou l'inefficacité de celle-ci? » (Gibert 2003)

Dépasser le paradoxe?

- Le Pouvoir résiste à l'évaluation par d'autres
- Le Pouvoir ne s'évalue pas lui-même
- Cette double contrainte structure l'espace analytique de l'évaluation
- La « ligne de fuite » : « un pouvoir évalue des pouvoirs » n'équivaut pas à « Le Pouvoir évalue Le Pouvoir »
- La pluralité des instances est le fondement de toute capacité analytique (depuis les institutions des lumières à la schizo-analyse de Deleuze et Guattari, en passant par la topique freudienne, en passant par le dispositif de 1990)

Première conséquence : évaluations instituées/instituantes

- Il n'est légitime d'institutionnaliser l'évaluation que lorsque cela est à la fois nécessaire et efficace pour limiter le degré de contrôle de l'évaluation par l'Institution
- Il importe d'accorder attention et soutien aux dynamique « instituantes » d'évaluation

Deuxième conséquence : évaluations plurielles

- La position dite « pluraliste » propose de co-construire le questionnement pour déboucher sur **une** évaluation **pluraliste** (un oxymore)
- Notre position, d'« analyse stratégique de gestion » propose au contraire de considérer le débat pluraliste en aval de l'évaluation
- **Des** évaluations **dissensuelles** du tout par diverses parties alimentent le débat **pluraliste**

Troisième conséquence : dissymétries évaluatives

- Toute évaluation implique une dissymétrie (évaluateurs/évalués)
- A la dissymétrie du degré d'institutionnalisation,
- substituer
- les dissymétries
 - ◆ liées à l'action de changement (acteur de changement, gestion intentionnelle, gestion effective)
 - ◆ liées à la pluralité des préoccupations

L'évaluateur impliqué dans la dissymétrie (1)

- L'évaluation comme activité interprétative et politique
- Caractère crucial de la posture de l'évaluateur
 - ◆ % au problème public
 - ◆ % aux opérateurs de la politique de changement
 - ◆ % aux cibles aidées
 - ◆ % aux cibles contraintes
 - ◆ % aux opposants et concurrents des opérateurs

L'évaluateur impliqué dans la dissymétrie (2)

- La posture est nécessairement dissymétrique
- Elle est multidimensionnelle
 - ◆ contractuelle
 - ◆ organisationnelle
 - ◆ stratégique
 - ◆ affective, culturelle
 - ◆ cognitive
 - ◆ ...
- pour partie implicite
- partiellement contradictoire

L'évaluateur impliqué dans la dissymétrie (3)

- Différencier clairement
 - ◆ la posture de mise en cause
 - ◆ la posture d'accompagnement
- La posture relève elle aussi de l'analyse (un immense répertoire de ressources à mobiliser)

Plan de l'intervention

- Un retour sur les concepts centraux de l'évaluation de politiques
- Une approche en termes d'analyse stratégique de gestion (ASG(E))
- L'exemple des zones humides
- L'exemple du fleuve Sénégal
- L'évaluation comme situation et dispositif analytique

Conclusion générale

- L'évaluation est l'effectuation d'une rencontre entre
 - ◆ un problème public construit (ou à construire)
 - ◆ une théorie de l'action publique
 - ◆ une théorie de l'intervention d'évaluation
- Trois dimensions inter-reliées profondément
- Leurs dissonances, comme leurs consonances peuvent être problématiques
- Leur articulation effective passe par une perlaboration dans le cadre d'un dispositif approprié