

RES 2 - Evaluation des politiques publiques : une approche en termes d'analyse stratégique de gestion

Résumé

Cette séance est consacrée à l'évaluation des politiques publiques, en particulier en matière d'environnement.

La conférence passe d'abord en revue les cadrages différents proposés par divers auteurs du champ de l'évaluation, depuis des conceptions qui voient plutôt l'évaluation comme un exercice de mesure objectif, positif, jusqu'à d'autres qui insistent sur des aspects procéduraux, sur la mise en discussion de la politique évaluée avec les acteurs intéressés. Dans ce contexte, l'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE) propose elle aussi une manière spécifique de cadrer les problèmes d'évaluation de politiques, que l'on peut résumer de la manière suivante. L'évaluation se construit non pas tant au regard des objectifs d'une politique x que d'une préoccupation posée au départ de l'évaluation et qui lui fournira à un référentiel normatif précisément construit. L'enjeu devient alors d'évaluer l'ensemble du traitement du problème posé par l'action publique. En effet, les opérateurs des différentes politiques publiques qui ont un impact sur le problème de référence, même s'ils sont répartis dans des administrations sectorielles, aux missions différentes, mettant en œuvre des politiques et des programmes séparés, partagent une responsabilité objective sur tout problème public affecté par leur action (on applique ici la notion de « gestion effective » de l'ASGE : tout ce qui affecte le problème constitue, de fait, gestion). Les politiques qui ont pour but spécifique de traiter ce problème de référence (par exemple, un problème environnemental ou social donné) sont, elles, à étudier comme « gestion intentionnelle ». On ne peut pas les juger directement sur l'évolution du problème, puisque celle-ci dépend aussi des autres politiques qui l'affectent – par exemple, il n'y a pas de sens à évaluer la politique en matière d'effet de serre indépendamment de celle du logement, des transports, de l'énergie, etc. Il faut donc évaluer de façon conjointe les tentatives de la politique ciblée sur le problème pour transformer l'action publique, et la résistance (ou la coopération) d'autres opérateurs (en particulier publics) à un meilleur traitement de ce même problème.

Une telle évaluation est notamment très attentive aux dimensions sectorielles et inter-sectorielles des politiques publiques. Elle est pluraliste au sens où une évaluation donnée est l'expression construite et systématique d'une préoccupation spécifique, qui fait l'objet d'une responsabilité publique et d'une demande d'une partie de la société. Elle s'inscrit dans un pluralisme des préoccupations, qui débouche sur une pluralité des évaluations et non sur *une* évaluation « pluraliste ».

La conférence illustre ces principes essentiellement à partir de l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides, conduite en 1993 et 1994, dans le cadre de la procédure d'évaluation du décret de 1990 et à l'initiative du Ministère de l'Environnement. Cet exemple montre comment les (re)cadrages de l'ASGE ont pu permettre d'éviter la neutralisation de l'évaluation par un certain nombre de résistances qui avaient été précisément identifiées, et de déboucher sur des résultats qui ont eu un fort impact sur le traitement public du problème des zones humides.

Deux autres travaux plus récents ont été conduits dans le cadre du groupe RGTE sur des bases analogues, mais dans des contextes très différents : la thèse de Raphaël Billé sur l'évaluation de la doctrine de la « Gestion intégrée des zones côtières » et celle de Maya Leroy sur l'évaluation de la façon dont les pouvoirs publics tiennent ou non leurs

engagements environnementaux dans la vallée du fleuve Sénégal. Une brève analyse de ce dernier exemple permet de souligner les points clés de l'évaluation ainsi conçue et de montrer l'importance de ses perspectives d'application pour ceux qui décident de prendre au sérieux les responsabilités de l'action publique dans le traitement des crises écologiques.

Ces travaux soulèvent aussi la question de la posture du chercheur et de l'homme d'étude. Aujourd'hui de nombreux chercheurs sont engagés dans des travaux qui entendent concourir, serait-ce indirectement, à l'évaluation de l'action publique. Peuvent-ils se considérer simplement comme des techniciens de la connaissance, générant de façon neutre des informations utiles pour l'action publique et donc pour la sphère politique ? Ne sont-ils pas plutôt impliqués de fait dans le processus de discussion des politiques, comme des intervenants cliniques qui orientent la redéfinition des politiques publiques tout autant qu'ils la mettent en discussion ? On propose ici quelques grilles d'analyses pour clarifier les différentes postures, et les relier aux diverses conceptions de l'évaluation.

Enfin, la conférence aborde le paradoxe fondamental de l'évaluation de politique publique : « Pourquoi un pouvoir ferait-il évaluer ses principales politiques au grand jour, prenant le risque que soient étalés au grand jour les faux semblants, les contradictions, les limites ou l'inefficacité de celles-ci ? » (P.Gibert). La seule réponse possible à nos yeux réside dans le fait de sortir d'une image – ou d'une pratique – de l'unicité du pouvoir ; il est en effet tout à fait possible à une instance de pouvoir d'évaluer une autre instance de pouvoir. On retrouve ici à la fois :

- dans les institutions l'exigence des « *checks and balances* » qui semblent poser tant de problèmes au centralisme français,
- dans le domaine de l'intervention clinique le constat que la pluralité des instances est le fondement de toute capacité analytique,
- dans le domaine des théories de la gestion de l'environnement l'insistance de l'ASGE sur le travail de différenciation des rôles des acteurs qui seul (en permettant l'existence d'un acteur d'environnement autonome) peut fonder un regard environnemental efficace sur les actions de la société.

On tient aussi là une des justifications essentielles d'une critique pluraliste : ses seules alternatives sont soit l'auto-examen du pouvoir (dont les exemples frustrants abondent dans le champ de l'environnement et du développement durable), soit l'auto-institution face à lui d'une fédération de « dominés », instance hors-du-pouvoir seule capable de parler sur le pouvoir, au risque de s'enfermer dans ce que certains auteurs post-modernes appellent « la litanie ». C'est la pluralité des instances critiques qui, en échappant à l'auto-référence du pouvoir comme au face à face bloqué entre pouvoir et impuissance légitimante, permet de rétablir les conditions mêmes de l'interpellation critique.

10 mars 2005, exposé dans le cadre d'un séminaire de formation du CIRAD sur les politiques publiques, ouvert pour l'occasion à une autre personne du groupe RGTE. La séance a été précédée, le matin, par une conférence de Patrice Duran sur les politiques publiques et leur évaluation, à laquelle il est régulièrement fait allusion. Lieu : CIRAD Montpellier. Durée de la conférence : 2h20.

Résumé rédigé le 13 août 2007.