

POLITIQUES &
MANAGEMENT
PUBLIC

Politiques et management public

Vol 31/1 | 2014

L'évaluation des politiques publiques

Introduction

Véronique Chanut and Danièle Lamarque



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/6946>

ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 1 January 2014

Number of pages: 5-12

ISBN: 978-2-7430-1995-2

ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Véronique Chanut et Danièle Lamarque, « Introduction », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 31/1 | 2014, mis en ligne le 16 novembre 2016, consulté le 26 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6946>

Introduction

► **Véronique Chanut^a et Danièle Lamarque^b**

^aUniversité de Paris 2 Panthéon-Assas – LARGEPA, 1 rue Guy de La Brosse, 75005 Paris

^bMembre de la Cour des comptes européenne, 12 rue Alcide de Gasperi, L 1615 Luxembourg

Où en est l'évaluation des politiques publiques ?

On peut considérer que l'évaluation va bientôt fêter en France son vingt-cinquième anniversaire. En 1990, en effet, était institué le premier dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques¹. Même si de nombreux travaux l'avaient précédée, cette institutionnalisation marque le point de départ du développement, en France, d'une politique d'évaluation. Où en est l'évaluation 25 ans après ? Les textes réunis dans ce numéro spécial de *Politiques et Management public* permettent opportunément d'esquisser quelques éléments de bilan.

Les sept contributions de ce numéro spécial sont issues d'un séminaire de recherche organisé par l'Institut de la gestion publique et du développement économique en partenariat avec le Réseau des chercheurs en évaluation des politiques publiques et la Société française de l'évaluation. Ces rencontres, tenues au premier semestre 2012, s'attachaient à identifier et renforcer le dialogue interdisciplinaire et les échanges entre chercheurs et praticiens dans l'évaluation.

Même si l'évaluation, en pratique, est encore l'objet de doutes, sa place et sa nécessité semblent désormais acquises. Le patient travail a fini par porter ses fruits et divers indices donnent même à penser que l'évaluation commence à sortir de l'enfance de l'art : comme le soulignent tour à tour Jean-Claude Barbier et Nicolas Matyjasik, l'évaluation est d'ailleurs aujourd'hui un marché prospère et un domaine bien établi, avec ses sociétés savantes, une communauté qui s'organise et se professionnalise ; ce sont aussi des méthodes plus diversifiées et mieux assurées ; enfin, c'est un champ de recherche en pleine expansion. Au

¹ Le décret du 22 janvier 1990 livrait même une première définition : « L'évaluation d'une politique publique a pour objet de 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 assignés. »

vu des textes réunis dans ce volume, il apparaît donc que l'évaluation a incontestablement gagné en légitimité, en visibilité et sans doute aussi en validité. Encore que les préventions sur le sujet restent fortes et que les résistances sont loin d'être dissipées.

Y a-t-il consensus sur le rôle que doit jouer l'évaluation ? Quel statut donner aux connaissances produites lors de l'évaluation ? Quelle crédibilité accorder à l'exercice tant au plan pratique que scientifique ? Telles sont quelques-unes des questions que permettent d'instruire ce recueil de textes, versant au débat quelques analyses et témoignages.

Les textes sélectionnés attestent ainsi, à leur manière, les progrès accomplis dans la pratique de l'évaluation. Ils soulignent également quelques-unes de ses fragilités.

Vers un renouvellement de la pratique évaluative

Les expériences analysées suggèrent d'abord un certain renouvellement des pratiques d'évaluation, marquées notamment par un plus grand réalisme. Les potentialités de la démarche d'évaluation sont explorées de diverses manières. Jean-Claude Barbier remarque ainsi que l'histoire de l'évaluation est marquée par un constant renouvellement de ses méthodes : ce constat se trouve en quelque sorte illustré par les textes qui suivent. Dans certains cas, ce sont d'anciennes pratiques qui sont revisitées, comme la dynamique vertueuse entre expérimentation et évaluation donnant lieu à des développements inédits, comme l'illustre Nadia Okbani à propos du RSA. Parfois ce sont des approches radicalement nouvelles qui s'affirment comme l'évaluation fondée sur la théorie, dont Agathe Devaux-Spatarakis montre qu'elle porte assez mal son nom puisqu'il s'agit en fait d'une « théorie au plus près de la pratique ». Se font jour également des approches émergentes et encore mal assurées, comme l'approche dite « réaliste »².

Il en résulte une pluralité des modèles d'évaluation, bien au-delà de l'alignement sur le modèle classique de l'imputabilité ministérielle. Du reste, la question de l'évaluation comporte des enjeux qui dépassent largement la mesure des coûts et des effets d'un programme et qui servent les besoins ou la cause d'utilisateurs parfois inattendus. Entre les deux modèles idéaltypiques formalisés par Gallié *et al.*, le « modèle économiste » et le « modèle gestionnaire », ces textes permettent ainsi de dessiner un territoire de pratiques variées.

Le point de convergence entre ces différents régimes d'évaluation est qu'ils évoluent vers davantage de réalisme : plus attentive aux enjeux et intérêts des acteurs, l'évaluation prend également davantage en compte les spécificités des contextes, politiques et nationaux ; l'agenda de l'évaluation est aussi mieux articulé aux temporalités politiques. Comme le montre Agathe Devaux-Spatarakis, la conception processuelle de l'évaluation gagne du terrain, débouchant sur des évaluations plus dynamiques. Il s'agit également d'éviter d'engager des démarches trop lourdes pour les capacités de l'organisation, de mieux cibler les questions de l'évaluation, quitte à se limiter à des effets proximaux et de court terme. Affichant des protocoles apparemment plus modestes, ces pratiques d'évaluation n'en sont pas moins dépourvues d'ambition. L'effort est mis notamment sur l'importance de modes de diffusion des résultats, les évaluateurs s'efforçant de s'adapter à une grande variété de situations, avec des approches conçues pour des publics nombreux et diversifiés.

² Ridde, V., Robert E., Guichard A., Blaise P., Olmen J. (2012). L'approche Réaliste à l'épreuve du réel de l'évaluation des programmes. *Revue canadienne d'évaluation de programme* 26 (3).

Ces textes éclairent donc quant aux conditions de production de l'évaluation et aux nouvelles manières de pratiquer l'évaluation. Ils dénotent en définitive une meilleure maîtrise de l'activité évaluative. Il apparaît ainsi qu'au fil du temps et des expériences, l'évaluation a incontestablement perdu de sa distance et qu'elle a sans doute gagné en agilité. Peut-être parce que, comme le suggère Claire Tourmen, elle s'intéresse désormais moins aux résultats qu'aux processus ? Ce n'est pas seulement le rapport final qui peut être utilisé mais le processus lui-même. Il en résulte des approches moins planifiées s'efforçant de répondre à la variabilité des enjeux et des situations et également, de tirer parti de l'imprévisibilité d'événements qui surviennent au cours même de l'évaluation, notamment pour stimuler des apprentissages croisés entre les acteurs.

Que l'on ne s'y méprenne pas. Pour encourageants qu'ils soient, ces progrès accomplis dans la pratique évaluative ne doivent pas occulter quelques incertitudes persistantes quant aux ambiguïtés de la démarche évaluative.

La connaissance évaluative au défi

Doutes et questions demeurent, qui ont trait notamment aux fondements scientifiques de la démarche, au rôle de l'évaluateur et à la place de l'évaluation dans l'espace public. Ces interrogations se lisent plus ou moins explicitement, en filigrane des sept contributions réunies.

Premier problème : l'évaluation, une pensée à discipliner ?

À lire ces textes, il est loisible en effet de s'interroger sur les fondements scientifiques des démarches qui se revendiquent de l'évaluation. En dépit d'une rigueur scientifique mieux assumée, l'évaluation peine manifestement à affirmer sa scientificité. Les différents cas de figure évoqués donnent même à penser que la logique scientifique y est souvent malmenée, soit que l'activité évaluative confine au bricolage (Cl. Tourmen), soit qu'elle se réfère à une logique d'intervention somme toute assez traditionnelle, avec la difficulté pour les chercheurs de s'affranchir du contrôle des commanditaires (Ph. Warin). Pire encore, la démarche scientifique est le plus souvent dévoyée par des effets de rationalisation et le jeu des légitimations, l'évaluation devant alors se plier aux stratégies d'acteurs (N. Okbani), quand elle n'est pas purement subordonnée aux logiques corporatistes d'évaluateurs finalement peu désintéressés. À suivre Nicolas Matyjasik, ceux-ci apparaissent même parfois plus soucieux d'organiser le marché de l'évaluation que d'en asseoir les fondements scientifiques. En définitive, il se confirme que l'évaluation se trouve prise dans des jeux de compromis, à devoir concilier idées, intérêts et information, pour reprendre la célèbre formule de Weiss des « 3I » (Weiss, 1983)³. L'évaluation est ainsi presque toujours la résultante d'une forte imbrication entre travail scientifique et jeux collectifs.

De surcroît, le renouvellement des pratiques ne s'accompagne pas toujours d'un effort de régénération théorique vigoureux. Il n'y a pas de véritables percées théoriques

³ Weiss explique ainsi que les trois déterminants qui affectent les prises de position politique consistent dans l'imbrication de ce que l'auteur désigne par le terme « *I-I-I Framework* » qui renvoie à l'interaction de l'idéologie, des intérêts et de l'information. In Weiss C.H. (1983), " Ideology, Interests, and Information : the basis of Policy decisions." In Jennings D.C. et B. *Ethics, The Social Science and Policy analysis*, Plenum Press, New York, 213-245.

qui suffisent à combler le déficit théorique, régulièrement dénoncé (Leca, 1993⁴). Les freins à la théorisation sont d'ailleurs nombreux. Ils tiennent d'abord à l'absence d'une théorie et d'une épistémologie propres à l'évaluation. Comme l'illustrent les contributions réunies dans ce volume, la majorité des recherches évaluatives emprunte à des perspectives d'analyse très variées (psychologie du travail, sciences de l'éducation, analyse des politiques publiques, théorie des choix publics, management public, etc.), important ainsi l'ensemble des épistémologies de ces domaines et procédant par une sorte d'hybridation entre des traditions théoriques très différentes. Claire Tourmen en démonte d'ailleurs subtilement les mécanismes en éclairant l'influence des sciences de l'éducation sur l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, pour les observateurs comme pour les praticiens de l'évaluation, l'évaluation apparaît comme un domaine très fragmenté, largement ouvert aux influences d'autres disciplines. N'hésitant pas à puiser dans une variété de courants disciplinaires, elle dépend plus ou moins de toutes les sciences sociales. L'inverse semble moins vrai, même si Philippe Warin suggère l'intérêt de la recherche évaluative pour l'analyse des politiques publiques.

Un deuxième frein à la théorisation est celui de la conceptualisation, souvent incertaine, comme le montre Agathe Devaux-Spatarakis à propos de l'évaluation fondée sur la théorie. Il y a même à craindre quelques dérives liées à une forme de quasi-conceptualisation, celle-ci survenant généralement lorsque de nouvelles catégories d'analyse ou de nouveaux concepts deviennent d'usage courant, sans avoir toujours la vigueur théorique requise (Thoenig, 2007⁵). La période récente a ainsi vu fleurir des démarches au nom certes souvent évocateur, mais qui ne se déclinent pas toujours en grilles analytiques puissantes, comme par exemple l'évaluation en situation réelle (Bamberger, 2006)⁶.

Enfin, une troisième difficulté de la théorisation tient au mode de fabrication de ces évaluations. Il convient de garder à l'esprit que la discipline s'est élaborée et diffusée en dehors de l'université. Ses avancées apparaissent en effet le plus souvent comme le fruit d'une dynamique conjointe entre chercheurs, hauts fonctionnaires et responsables politiques. D'une certaine manière, le mode de production des savoirs en évaluation se rapproche du modèle de la « triple hélice » (Leydesdorff, Etzkowitz, 1996 et 2000⁷) où les savoirs résultent de l'interdépendance et de co-évolutions entre trois pôles (institutions d'enseignement et de recherche, industrie, gouvernement). Ce constat signale, de fait, la difficulté pour la recherche évaluative à s'imposer comme un champ disciplinaire autonome. L'évaluation est finalement assez emblématique de ces savoirs de gouvernement, décrits par Kaluszynsk et Payre⁸, dont les sources sont éclectiques et qui circulent dans

⁴ Leca J. (1993). Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État. *Revue française d'administration publique*, 66.

⁵ Thoenig J.C. (2007), Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique. In Filâtre G. et de Terssac G. (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès, Toulouse, 285-306.

⁶ Bamberger M., J.Rugh et L. Mabry, (2006.). *Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints*. Sage Publications.

⁷ Leydesdorff L. & Etzkowitz H. (1996), Emergence of a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Science and Public Policy* XXIII, 279-286 et Leydesdorff L. & Etzkowitz H. (2000). The dynamics of innovation: from national systems and 'mode 2' to a triple helix of university- industry- government relations. *Research Policy* XXIX (2), 109-123.

⁸ Kaluszynski M., Payre R. (dir.) (2013). *Savoirs de gouvernement. Circulations(s), traduction(s), réceptions(s)*. Economica, Paris.

les espaces nationaux avec des fortunes diverses et avec des traductions différenciées. Le phénomène est bien illustré par l'étude comparée présentée par Gallié *et al.* à propos de l'évaluation des pôles de compétitivité.

L'ensemble de ces difficultés fait que l'évaluation reste incertaine, à la fois quant à son objet et ses méthodes et qu'elle peine à démontrer sa scientificité, comme l'explique Philippe Warin. Il n'est donc pas étonnant que la recherche évaluative trouve difficilement à affirmer son unité et à exprimer un caractère programmatique.

Deuxième problème : quel rôle pour l'évaluateur ?

Du mode de production de l'évaluation découlent des interrogations sur le statut même des connaissances ainsi produites. La connaissance évaluative prend selon les cas des tours très divers : production de faits, modélisations théoriques, constructions de jugement, méthode de résolution de problèmes, etc. Il en résulte un savoir plus ou moins raffiné, avec des ambitions très différenciées : certaines démarches visent des éclairages ponctuels, privilégiant une approche locale et contingente ; elles s'inscrivent alors dans une perspective de résolution de problèmes, au plus près des acteurs, parfois dans une logique participative mais le plus souvent non généralisable et faiblement cumulative. Dans d'autres approches au contraire, l'évaluation vise des résultats plus globaux, sur la base de généralisations contrôlées. Selon les cas, le souci d'opérationnalisation est également diversement affirmé.

Une telle diversité interroge sur le rôle des évaluateurs, avec différentes figures qui émergent : l'évaluateur artisan d'une action publique, plus pertinente et plus démocratique, au plus près des parties prenantes ; l'évaluateur critique révélant les logiques sous-jacentes à l'action publique ; enfin, l'évaluateur éclairé qui s'attache à résoudre des problèmes liés aux mécanismes sociaux ou politiques, sans chercher à outiller directement les acteurs qu'il observe (Ph. Warin). Les expériences d'évaluation rapportées dans ce volume mettent ainsi bien en lumière la variété des liens que les professionnels de l'évaluation entretiennent avec la fabrique de l'évaluation, avec plus ou moins d'engagement et de distanciation selon les cas.

En définitive, l'aperçu donné par ces diverses contributions des modes de fabrication de l'évaluation correspond assez bien aux différentes modalités élucidées par Weiss (1978)⁹ des relations entre recherche et politique publique, grille fondée sur les couples objectivation/subjectivité assumée de la recherche et postulat d'adaptation/changement radical. Dans tous les cas, ces acteurs intermédiaires que sont les évaluateurs jouent un rôle essentiel pour faciliter la percolation des résultats d'évaluation à l'action publique, sans pour autant nourrir la thèse que ces nouveaux experts sont en passe de s'imposer comme une nouvelle élite (Berrebi-Hoffman, 2010¹⁰). Du reste, la professionnalisation de l'évaluation semble encore assez limitée. Alors que certains pays évoluent vers la constitution d'ordre professionnel et l'explicitation de référentiel de compétences professionnelles, la professionnalisation de l'évaluation se heurte encore en France à de nombreuses résistances (N.Matyjasik).

⁹ Weiss C.H. (1978). Improving the Linkage between Social Research and Public Policy. *Knowledge and Policy*, 23-81.

¹⁰ Berrebi-Hoffman I. (2010). Évaluation et élitisme : d'une alliance à l'autre. *Cahiers internationaux de sociologie* 128-129, 79-90.

Troisième problème : quelle place pour l'évaluation dans l'espace public ?

L'ensemble des contributions pose aussi, en creux, la question de la fonction sociale de l'évaluation. En creux car en réalité, aucune des contributions n'aborde de front le problème. Au-delà du simple constat, dressé par Jean-Claude Barbier, que l'évaluation progresse dans l'espace public, rien n'est véritablement analysé des effets de l'évaluation sur l'action publique. C'est même une limite explicitement pointée par certains auteurs (Gallié *et al.*).

Cette lacune est d'autant plus étonnante que les transformations contemporaines de l'action publique pouvaient laisser envisager des développements inédits de l'évaluation. En effet, nombre d'analyses convergent pour montrer que les politiques publiques se déploient désormais dans des réseaux à géométrie variable associant États, collectivités locales, agences, administrations et acteurs privés. Il en résulte des montages souvent complexes, associés à une montée des pratiques délibératives. Dans ce contexte, la problématique de la gouvernance s'impose comme une question centrale¹¹. Quant à l'évaluation, elle devient difficilement dissociable des nouveaux modes d'imputabilité réciproque¹². Quelle place alors assigner à l'évaluation ? Quelle est sa valeur ajoutée dans la fabrication de cette action publique en réseaux ? De quelle manière envisager les rapports entre évaluation et action publique ? À ce lot de questions s'ajoutent aussi des interrogations sur les capacités requises en matière d'évaluation car dans ce contexte singulier, l'évaluation devient également de plus en plus une compétence distribuée.

Les silences observés sur ces sujets délicats peuvent s'expliquer pour des raisons pratiques et des raisons de fond. Sur un plan pratique, il est difficile en effet d'explorer toutes les potentialités de la démarche évaluative. De surcroît, la connaissance évaluative est rarement directement praticable. Il n'est donc pas aisé de lier l'évaluation à l'action publique, par exemple en opérationnalisant les recommandations dans un exercice de réflexion stratégique post-évaluation. Sur un plan plus théorique, il s'avère difficile, comme le signale Agathe Devaux-Spatarakis, de fonder l'objectivité de l'évaluation et d'articuler, dans un même exercice évaluatif, objectivité des faits et subjectivité des parties prenantes.

Dans une perspective plus globale, on peut regretter également qu'aucune contribution ne s'appesantisse sur l'influence de l'évaluation dans le progrès de la réflexivité de la société¹³. Qu'en est-il en effet de l'impact social de l'évaluation ? Agit-elle par exemple sur le long terme pour modifier les représentations des acteurs et la manière dont ils conceptualisent les questions de politiques publiques ou ne se justifie-t-elle que par ses résultats de court terme ? L'hypothèse de Weiss (1978¹⁴) sur la fonction d'éclaircissement [*enlightenment*] de

¹¹ Frederickson, H. G. (2005). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance everywhere, In Ferlie, E., L.E. Lynn Jr. et C. Pollitt (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

Christensen, T., Laegreid, P. (2011). Post-NPM Reforms: Whole of Government. Approaches as a New Trend, In Groeneveld, S. et S. Van de Walle (Eds.), *New Steering Concepts in Public Management*, Series Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 21. Emerald, Bingley.

¹² Laegreid, P., Mattei, P. (2013). Introduction : la réforme de l'État-providence et les implications pour l'imputabilité dans une perspective comparative. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79 (2).

¹³ Giddens A. (1987). *Social Theory and Modern Sociology*. Stanford University Press, Stanford.

¹⁴ Weiss C.H. (1978). Improving the linkage between social research and public policy. *Knowledge and Policy*, 23-81.

l'évaluation ne trouve finalement guère ici d'approfondissements. Les approches présentées restent relativement captives de schémas traditionnels de l'évaluation, d'une logique centrée sur les résultats, la résolution de problèmes ou encore la bonne exécution des processus. Ces démarches peinent à s'affranchir d'une approche instrumentale de l'évaluation, focalisée sur son utilisation. Du coup, la conception de l'évaluation comme *enlightenment*, aussi vertueuse soit-elle, n'est pas véritablement explorée.

Sur ces différents points, qu'il s'agisse des liens à réaffirmer et à réinventer entre évaluation et action publique ou de la fonction sociale de l'évaluation, la recherche évaluative reste encore lacunaire, ce qui donne du grain à moudre aux jeunes générations de chercheurs qui s'intéressent à l'évaluation.

Au final, le bilan qui se dessine à travers ces contributions est assez mitigé. Les approches suggèrent certes un renouveau des pratiques évaluatives. Encore que la tendance demande à être confirmée et que ce nouvel élan puisse être durablement soutenu par un effort de régénération théorique.

L'image qui se dégage de l'évaluation est également tout en contrastes. En dépit d'une vigueur nouvelle et d'une diversification de ses approches, l'évaluation paraît comme assagié. Désormais plus attentive aux améliorations et aux adaptations de l'action publique, elle semble avoir quelque peu perdu de sa capacité de subversion. Les démarches présentées opèrent en effet plus sur le mode de l'apprentissage et du consensus qu'elles ne suscitent de mises en cause radicales. Du coup, il est loisible de se demander si l'évaluation, en gagnant en pertinence, n'a pas aussi perdu de son impertinence. C'est peut-être le prix à payer de son institutionnalisation.

La lecture de sept contributions se construit comme un parcours discontinu parmi les diverses voies d'analyse qui balisent un champ de recherche en plein essor. Les articles qui suivent sont donc comme un aperçu de ce renouvellement, tant des gains de connaissance qu'il assure que des questions qu'il ne devrait pas manquer de susciter. L'intérêt est d'éclairer quelques-unes des problématiques de la recherche évaluative, de promouvoir certaines approches et méthodes nouvelles et de mettre en perspective ces évolutions récentes de l'évaluation.

Ainsi, la naissance et le développement de la recherche en évaluation, la construction de son champ académique et les liens entre évaluation et action publique sont l'objet de l'article de Jean-Claude Barbier, consacré aux *sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques*. L'auteur analyse les transformations de la notion d'évaluation des politiques publiques entre sa naissance à la fin des années 1990, et aujourd'hui. Au sein d'un ensemble d'influences disciplinaires internationales variées, se formant sur une longue période, il identifie deux sources essentielles : une « ingénierie sociale » mettant en jeu des expérimentations de la décision publique, d'une part, et le management public, référence majeure de l'évaluation, de l'autre. Même si ses références internationales forment un ensemble décontextualisé assez homogène, l'évaluation ne s'inscrit pas dans un corpus disciplinaire unique, et s'exprime dans des pratiques nationales variables selon les cultures politiques et les cadres institutionnels.

Deux interventions éclairent les apports de la recherche dans l'analyse des méthodes de l'évaluation. Nadia Okbani étudie, avec le cas du RSA, *la démarche de l'expérimentation*. Elle met en lumière un processus d'instrumentation, qui permet l'appropriation de la politique par les acteurs, mais aussi d'instrumentalisation de la méthode expérimentale, qui influe sur la conduite de l'action publique, et contribue ainsi à sa légitimation.

Agathe Devaux-Spatarakis analyse *les méthodes basées sur la théorie* : celles-ci s'attachent à rendre compte des mécanismes mesure du non-recours aux prestations sociales. Nicolas Matyjasik retrace *l'histoire de la Société française d'évaluation*, créée en 1999, et sa contribution à la structuration d'un espace d'échanges et à la professionnalisation des acteurs.