

L'évaluation des politiques publiques

Les sciences sociales comme sciences de gouvernement

Patrice Duran

DANS **IDÉES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES** 2018/3 (N° 193), PAGES 6 À 27
ÉDITIONS **RÉSEAU CANOPÉ**

ISSN 2257-5111

DOI 10.3917/idee.193.0006

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2018-3-page-6.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Réseau Canopé.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'évaluation des politiques publiques :

les sciences sociales comme sciences de gouvernement

La thématique de l'évaluation des politiques publiques occupe une bonne place depuis les années 1980 sur l'agenda de recherche comme sur l'agenda politique. Une telle observation est pourtant paradoxale, dans la mesure où tout le monde s'accorde sur le fait que la situation française est marquée par une institutionnalisation difficile de l'évaluation des politiques publiques qui fait de cette dernière une activité faiblement identifiée, insuffisamment systématisée et dont les résultats sont généralement sous-utilisés [1]. Le bilan des dernières années, en dépit d'un affichage ambitieux allant de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) à la Modernisation de l'action publique (MAP), est plutôt mitigé, en tout cas « pas à la hauteur des ambitions », comme le notent des observateurs attentifs [2].

Patrice Duran,
professeur
des universités,
École normale
supérieure Paris-Saclay

Si, en dépit de réelles difficultés d'opérationnalisation, la question de l'évaluation des politiques publiques demeure, c'est bien parce qu'elle est devenue incontournable et qu'elle a un sens. Elle tient en effet à la nature même de l'exercice du pouvoir politique et à sa justification. La qualité de l'action publique est devenue un enjeu fort du débat public. Le pouvoir politique a été historiquement identifié davantage à une logique de *pouvoir sur* que de *pouvoir de*, même s'il est clair que, en pratique, le second peut difficilement se passer du premier. L'aptitude à contrôler et maîtriser les individus et les groupes est longtemps restée plus significative que la capacité à produire des résultats, *to affect* plutôt que *to effect* pour reprendre la terminologie expressive de Peter Morris¹. Or désormais, si l'on ne peut évacuer la question de l'ordre politique et du régime qui lui correspond, on ne peut valablement ignorer que le pouvoir trouve aussi sa justification dans ses réalisations. Il faudra quasiment les difficultés des années 1970 et ce qu'on a appelé sans grande précaution la « crise de l'État-providence » pour que l'on soit amené à articuler *démocratie de forme* et *démocratie*

de contenu dans le cadre d'une théorie moderne de la légitimité. La forte intériorisation d'un modèle d'État protecteur a incontestablement rendu les citoyens plus sensibles aux performances des autorités publiques, au point de faire de l'efficacité un critère de légitimité. Ainsi que l'a montré Habermas², on n'obéit pas seulement pour ce que sont les règles qui conditionnent l'action, mais aussi pour ce qu'on pense que sont les résultats de cette même action. La croyance dans la légitimité du pouvoir politique doit aussi pouvoir se nourrir de la réalité de sa puissance, comme l'avait historiquement bien montré Max Weber.

L'évaluation des politiques publiques a ainsi partie liée avec la recomposition des registres de justification du pouvoir. La démocratie elle-même ne peut plus seulement se définir comme une procédure de sélection des dirigeants sans s'étendre aux réalisations du pouvoir. Ceci définit une approche moderne de la légitimité politique au sens où celle-ci doit combiner *engagement* (choix de ce qui est digne de valeur, détermination des priorités, etc.) et *responsabilité* (assumer non seulement ce que l'on fait, mais aussi les conséquences de ce

¹ Morris P., *Power: A Philosophical Analysis*, Manchester, Manchester University Press, 1987.

² Habermas J., *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot, 1978.

que l'on fait). Le jugement politique fondé à l'origine sur un *a priori* des valeurs doit maintenant intégrer l'*a posteriori* de leurs conséquences. C'est bien ce qui peut expliquer le paradoxe selon lequel nous vivons dans une époque où rarement l'impuissance publique n'a paru aussi manifeste, et où dans le même temps la recherche de performance constitue le maître mot d'une doctrine d'action publique qui semble faire l'unanimité des gouvernants. Le resserrement de la contrainte budgétaire depuis une vingtaine d'années n'est pas étranger à la mise en place, dans de nombreux pays, d'un dispositif de gestion publique axé sur la performance (*performance based management*).

Le débat est ainsi clairement ouvert sur la capacité de pilotage des autorités publiques, et la problématique de l'évaluation en est une composante essentielle quand il s'agit de rendre compte de ce que l'on fait. La recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique doit aujourd'hui se décliner à tous les niveaux de l'action publique. L'action publique dans sa nature définit ainsi une responsabilité empirique et non uniquement normative : une *empirical accountability*, comme la qualifient les auteurs anglo-saxons. Étudier l'action publique du point de vue du pouvoir politique implique donc que l'on prenne au sérieux l'intervention des autorités publiques dans leur capacité à construire et à mettre en œuvre des politiques publiques, c'est-à-dire selon une définition enfin complète du pouvoir politique : *leur aptitude à définir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite, à prendre les décisions qu'impose leur obtention et à assumer les conséquences qui en découlent*.

Si l'évaluation est souvent plus un problème qu'une solution, c'est tout d'abord qu'elle est une question complexe car elle constitue un effort d'incorporation des procédures de recherche et d'analyse dans une pragmatique de l'action. On peut en effet définir l'évaluation des politiques publiques comme *l'appréciation raisonnée des actions définies et mises en œuvre par des autorités publiques pour leur contribution au traitement de problèmes publics qu'elles ont identifiés comme nécessitant leur intervention. Appréciation intervenant sur la base d'une connaissance approfondie des conséquences que ces actions induisent comme des processus qui les produisent*. En se positionnant comme une appréciation raisonnée, l'évaluation suppose naturellement la mobilisation d'un savoir scientifique et elle réactualise ainsi de manière intéressante la vieille question des rapports entre science et politique.

La problématique de l'efficacité et de la performance suppose l'intelligibilité du monde social, autrement dit un investissement réel dans les sciences sociales comme sciences de gouvernement. Il convient de rappeler que *toute analyse qui interprète les phénomènes empiriques du point de vue d'une volonté de connaissance rationnelle doit présupposer que le potentiel argumentatif contenu dans les connaissances et les idées est susceptible de devenir empiriquement efficace*. Au fond, la seule vraie question demeure celle de notre capacité d'intervention sur la réalité et celle des conditions dans lesquelles celle-ci peut prendre place. Préparer l'avenir dépend ainsi de notre propre aptitude à rendre le monde intelligible, donc à le comprendre autrement que sous l'angle du chaos et du pur hasard, et de notre aptitude à promouvoir les solutions tant techniques que sociales qui en favoriseront le fonctionnement. Il y a là un cercle vertueux, car on n'imagine guère le développement d'une action publique se voulant rationnelle qui ne soit un minimum informée de l'état de la réalité sur laquelle elle désire intervenir et qui ne chercherait pas en retour à savoir ce qu'il en est advenu après. Les modes de raisonnement constituent de fait les véritables capacités dont disposent les hommes pour concevoir les problèmes qui se posent à eux et mettre en œuvre les outils et les procédures appropriés à leur traitement. *La systématisation de l'intervention publique ne pouvait que créer les conditions de possibilité de sa mise en observation et en connaissance*. Les sciences sociales comme sciences de l'action sont de ce point de vue autant à même de rendre compte de l'action mise en œuvre par les autorités publiques que des modalités pratiques à partir desquelles l'évaluation des politiques publiques est pensable et possible en tant que dispositif d'action collective.

Analyse *pour* la politique (*analysis for policy*) et non pas seulement *de* la politique (*analysis of policy*), suivant la distinction classique de la *public policy analysis*, l'évaluation se définit comme une *policy oriented approach*, c'est-à-dire comme une activité qui vise à apprécier une politique compte tenu des éléments de connaissance dont on peut disposer au sujet de ses conséquences et de sa mise en œuvre, et par là même susceptible de fonder la recherche de nouvelles alternatives d'action. L'évaluation est une démarche à caractère institutionnel et à visée opérationnelle. Dès lors qu'efficacité et légitimité se doivent d'être conjuguées, l'évaluation des

politiques publiques est un enjeu démocratique en même temps qu'un mode de pilotage des politiques publiques. L'évaluation semble bien porteuse en effet de cette double exigence d'efficacité et de légitimité qui caractérise la démocratie moderne dans sa volonté de rendre intelligible l'action publique pour mieux la maîtriser, mais aussi d'augmenter la prise de parole (*voice*) des acteurs sociaux en permettant une connaissance partagée des effets de l'action publique. Le retour insistant sur les pratiques d'évaluation des politiques publiques, au-delà de leurs imperfections bien connues, participe d'une même volonté de réflexivité.

Les difficultés de son institutionnalisation sont autant liées aux questions méthodologiques qui président à l'exercice proprement scientifique de l'évaluation qu'aux conditions pratiques de sa mise en œuvre en tant qu'instrument de gouvernement. La charge est lourde et, si on veut en comprendre toutes les implications, il convient de préciser la *dynamique* intellectuelle dans laquelle s'inscrit la mobilisation des sciences sociales, la *nature* de la démarche d'évaluation telle qu'elle se situe dans le contexte spécifique de l'État français, et enfin la *portée* politique plus générale qu'elle revêt dès lors que le débat sur l'efficacité ne peut plus occulter celui sur la démocratie, et inversement.

L'évaluation de l'action publique au prisme des sciences sociales : les leçons de l'analyse des politiques publiques

L'évaluation n'est que la conséquence d'une action publique caractérisée par l'énoncé et la mise en œuvre de programmes d'action qui se définissent comme autant de dispositifs intentionnels et rationnels d'intervention pour le traitement des problèmes publics. Ce n'est donc pas par hasard si l'évaluation, dans ses dimensions présentes, est intrinsèquement liée au développement de l'analyse des politiques publiques, et si elle est apparue en France dans les années 1980, au moment même où l'analyse des politiques publiques y prenait son essor.

L'évaluation des politiques publiques s'inscrit en effet très largement dans la nouvelle intelligence de l'action publique telle qu'elle s'est développée à partir des raisonnements issus de l'analyse des politiques publiques (*public policy analysis*), et elle lui est de ce fait largement redevable : celle-ci lui a fourni

son cadre de référence, elle en est en quelque sorte la continuité logique. Certes, il n'y a pas d'unité véritable de ce qu'on appelle communément l'analyse des politiques publiques (APP), qui ne peut en aucune façon se définir comme une « discipline ». Elle constitue aujourd'hui plus un projet et un terrain d'investigation où se croisent des perspectives d'analyse différentes qu'une théorie parfaitement intégrée de l'action publique. Pour autant, la *public policy analysis* se situe bien dans la prolongation des *policy sciences* développées très tôt aux États-Unis : elle partage avec ces dernières les trois caractéristiques essentielles définies par Lasswell dès 1930, à savoir leur *empirisme*, leur *pluridisciplinarité* et leur *orientation vers les problèmes* qui se posent à la collectivité [3]. C'est d'ailleurs cette dimension « *problem oriented* » qui constitue clairement la marque distinctive de l'APP aujourd'hui. C'est de cette attention nouvelle accordée aux « problèmes publics » (*public issues*) et à leur traitement par les autorités publiques qu'elle tire tout à la fois son originalité et son intérêt, dans la mesure où elle peut offrir un cadre stimulant et réaliste de l'action politique, réintroduisant ainsi de la « substance » dans l'analyse des mécanismes de pouvoir [4].

Action publique versus politique publique

Les usages souvent insatisfaisants et rhétoriques du concept même de politique publique ont rapidement, en France tout au moins, conduit à lui substituer le concept d'action publique. Ce dernier est en effet un concept générique et, à ce titre, son expression empirique déborde largement la notion de politique publique. On peut ainsi définir l'action publique comme *l'ensemble des processus sociaux à travers lesquels sont traités des problèmes considérés comme relevant de la compétence d'autorités publiques et dont le règlement conditionne pour une part la légitimité et la responsabilité* [5]. Il est clair en effet que toute action publique ne présente pas nécessairement les caractéristiques d'une politique publique et, sauf à vider l'expression elle-même de toute réelle signification, on ne peut faire de l'empilage de mesures disparates et de gestes divers la manifestation d'une action maîtrisée. On le sait, le pouvoir politique se donne à voir, et c'est bien là ce qui explique l'importance des dimensions symboliques dans la communication politique et qu'il est souvent plus facile d'attirer l'attention sur « les mots qui réussissent » que sur « les politiques

qui échouent », pour reprendre la formule décapante d'Edelman³. Les autorités publiques recourent volontiers au vocable de « politique » pour évoquer leur action, justement parce que cette dernière appellation suppose volonté, engagement et continuité. Une politique publique, si elle suppose un enjeu qui lui donne un sens, requiert l'identification de séquences d'actions articulées les unes avec les autres autour d'objectifs d'action spécifiques, qu'ils soient explicites ou implicites. C'est pour cette raison que c'est souvent *ex post* que l'on peut déterminer si l'action publique présente ou non le caractère d'une politique délibérée, et que l'évaluation s'impose en cela comme procédure de vérification.

de l'évaluation de programmes que d'évaluations de politiques proprement dites, dans la mesure où elles conduisent à tester des mesures spécifiques dans un cadre plus restreint. À l'évidence, la réforme budgétaire du 1^{er} août 2001 issue de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) consacre d'ailleurs une conception « programmatique » de l'action publique qui était jusque-là étrangère à notre culture administrative : elle vise, à travers la notion de programme, à assurer une meilleure maîtrise de l'action publique.

L'APP, dans ses développements récents et la diversité de ses manifestations, a constitué le cadre de réflexion sur l'action publique dont la nécessité à

³ Edelman M., *Pièces et règles du jeu politique, Paris, Seuil, 1991.*

“Les autorités publiques recourent volontiers au vocable de « politique » pour évoquer leur action, parce que cette appellation suppose volonté, engagement et continuité”

Le caractère volontariste, intentionnel et ordonné de l'action est donc très justement ce qui est mis en avant dans les définitions pratiques des politiques publiques. Ainsi, on considère généralement qu'une politique publique est *le produit de l'activité intentionnelle d'une autorité investie d'une prérogative de puissance publique et d'une légitimité politique, ou encore une ligne d'action finalisée suivie par un ou plusieurs acteurs confrontés à un problème public, c'est-à-dire à un sujet nécessitant l'intervention des autorités publiques*. De même, on tend à différencier *politique publique* et *programme d'action*, dans la mesure où un programme constitue l'objectivation d'une politique ou d'une de ses dimensions. En effet, une politique est souvent composée de plusieurs programmes dans la mesure où elle intègre généralement une pluralité d'objectifs et de fonctions. Les éléments d'un programme sont facilement identifiables au plan empirique, car ils peuvent être définis en termes de temps, de coûts, de procédures ou de produits. De ce point de vue, bien des évaluations d'impact *ex ante* ressortent plus

la fois intellectuelle et pratique se faisait fortement sentir dès lors que l'on voulait rendre compte de ce que « les gouvernements font, comment ils le font, et quelle différence ça fait », selon l'heureuse formule d'un de ses représentants avisés [6]. S'intéresser aux politiques publiques suppose de pouvoir dégager les choix qui les fondent, les processus d'action à travers lesquels ceux-ci sont conduits, les réalisations qui s'ensuivent et les conséquences qui en découlent. En cela, l'APP a rendu possible le développement de l'évaluation en lui fournissant un cadre de référence solide. Elle est à coup sûr bien placée pour répondre aux nouvelles exigences de connaissance de l'action publique dans la mesure où elle permet de mettre l'accent sur les trois composantes essentielles de l'action publique et sur leur articulation, à savoir : les modes de raisonnement qui guident les autorités publiques dans leurs choix d'action ; les processus à travers lesquels ces choix sont conduits ; les conséquences auxquelles ces processus aboutissent, qu'elles soient ou non désirées.

Les conséquences comme mesure de l'efficacité : résultats versus réalisations

En rapportant la production d'actions publiques à ses conséquences telles qu'elles peuvent être mises au jour dans un espace social déterminé, l'analyse des politiques publiques introduit cependant des modifications considérables dans la gestion des affaires publiques comme dans les justifications sur lesquelles celle-ci doit construire sa légitimité.

Une politique publique est en effet toujours à rapporter à l'enjeu qui commande l'intervention des autorités publiques, à la façon dont elles le perçoivent et le définissent. Les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou de l'Union européenne, se mobilisent sur la base d'une certaine représentation et appréciation de l'état d'une société. Au départ de l'action, il y a nécessairement un jugement plus ou moins précis, plus ou moins explicite qui fonde le recours à l'action. Du même coup, l'action publique a bien, dans son déploiement, un caractère instrumental dont il convient d'appréhender l'efficacité à la contribution qu'elle apporte au traitement du problème qui l'a initiée. La catégorie centrale de l'action publique est donc davantage celle des résultats que celle des réalisations. C'est dans ce sens que l'on peut dire qu'une perspective d'action publique vise à substituer une logique de résultats à une logique de réalisations. La distinction entre réalisation et résultat conduit à imposer l'idée d'une double fonction de production [7] : une fonction de production qui transforme classiquement les moyens en réalisation, une seconde fonction de production spécifique à la gestion publique qui vise à la transformation des réalisations en résultats. Si l'une se préoccupe des réalisations produites, l'autre a pour but de penser le résultat final, c'est-à-dire son impact sur l'environnement.

Ce point est décisif dans la mesure où il permet de replacer l'action publique dans toute sa spécificité, c'est-à-dire dans ce qui la différencie d'autres formes d'action. Comme le formule avec force Peter John : « *Policy outcomes are what decision-makers should be concentrating on and responding to.* » [8] En effet, on ne saurait simplement mesurer une politique à la seule aune de ses réalisations. Des kilomètres de routes ne se justifient guère en eux-mêmes, pas plus que la construction de logements sociaux ou la distribution d'allocations sociales. Ce qui fonde de telles interventions relève d'enjeux plus larges, mais aussi plus

politiques dans la mesure où ils ont quelque chose à voir avec ce qu'on voudrait que soit le monde : l'équilibre des territoires, la lutte contre la ségrégation sociale, la réduction des inégalités sociales, etc. Ainsi la fiabilité juridique des permis de construire est une chose et la qualité de l'urbanisme en est une autre, et l'on voit très clairement qu'il n'y a pas de lien mécanique entre les deux. La construction du TGV sud-est n'est pas en soi une garantie de développement local ni d'aménagement équilibré de l'espace.

Cette perspective qui met les conséquences de l'action au cœur de la réflexion sur la production d'action publique a des incidences fortes tout à la fois sur la conduite de l'action *stricto sensu* et sur son mode d'analyse. Tout d'abord cela permet de comprendre la pauvreté actuelle du discours doctrinal en matière d'action publique, qui fait de la satisfaction de l'usager le point nodal de la légitimité de l'action publique. La référence à la seule satisfaction de l'usager ne peut tenir lieu de philosophie de l'action. La légitimité de l'action publique s'est certes construite dans la satisfaction des besoins de toute sorte ; le service public ne saurait pour autant rester assimilé à une simple prestation, sauf à traduire une vision étroite et quelque peu naïve de la gestion publique. La satisfaction est un problème classique d'allocation individuelle, or le bien-être individuel n'est pas le bien-être collectif. L'intérêt collectif ne peut se prévaloir sans danger d'une conception de l'usager roi. Donner une définition tout à la fois conceptuelle et opérationnelle de la justice et de l'équité est plus difficile que mesurer la satisfaction des individus à la fourniture d'un service individualisable. De ce point de vue, l'analyse de l'action publique nous invite à une tout autre lecture. Elle ouvre sur un mode de raisonnement qui introduit des modifications considérables dans la gestion des affaires publiques et conduit de ce fait à reconsidérer la logique du service public lui-même.

L'analyse des politiques publiques comme antidote à la technocratie

Le concept de politique publique introduit le déplacement vers la question des conséquences dès lors que l'action procède d'un choix qui lui-même procède de la perception d'un problème. À ce titre, il incorpore une nouvelle théorie du politique

dont il revient à l'APP de développer le traitement méthodologique.

Pendant longtemps en effet, en matière de gestion publique, une attention soutenue a été portée à la phase de décision comme fondement du processus de développement des politiques publiques, « *Begin at the beginning and go on till you come to the end* » pour reprendre la formule d'*Alice au pays des merveilles* que les *policy analysts* aimaient à citer comme représentative d'une telle démarche. La préoccupation essentielle du *policy process* a longtemps été tournée vers la façon dont on pouvait – et devait – rationaliser la prise de décision. Or, il est vite apparu que bien des politiques publiques échouaient et qu'il convenait d'accorder plus d'attention aux conséquences que pouvaient entraîner telle ou telle politique et donc aux processus qui y conduisaient. De fait, si une politique échoue, cela peut venir de deux raisons différentes : soit la politique publique repose sur un raisonnement faux, soit elle a donné lieu à une mise en œuvre défectueuse. L'accent mis sur les conséquences est loin de signifier que seules comptent les conséquences indépendamment de ce qui les produit. Bien au contraire, il en ressort que la question de la mise en œuvre est un phénomène tout aussi complexe que central et doit du même coup être parfaitement intégré dans une logique d'analyse, et par conséquent d'évaluation. Au point que, en partant des conséquences et en réhabilitant l'étude des « phases post-décisionnelles », la gestion publique substitue en quelque sorte une forme de gestion de l'amont par l'aval à une simple logique *top-down* dont la rationalité se trouve de fait fortement contestée. Les outils d'aide à la décision se sont vite épuisés dans la turbulence de l'imprévisibilité, le tout n'étant pas de formuler des décisions, mais de les opérationnaliser, ce qui suppose une maîtrise des univers sur lesquels on agit. C'est bien là une des raisons majeures qui expliquent la faillite du *Planning programming budgeting system* américain et de son équivalent français de la Rationalisation des choix budgétaires, tout comme les difficultés de la planification stratégique tant dans le secteur public que dans le secteur privé. De ce point de vue, l'analyse des politiques publiques a constitué cet « antidote à la technocratie », comme l'a appelée Lowi [9] : elle s'est construite contre une vision scientifique de la décision selon laquelle « la source principale de l'erreur est celle des mauvais choix », tirant ainsi un trait sur les

mécanismes d'opérationnalisation à travers lesquels se construit la mise en œuvre, comme sur le fait que les politiques publiques n'agissent pas sur des mondes inertes, mais bien sur des mondes sociaux qui leur préexistent et réagissent en retour aux actions qui leur sont destinées.

Comme le dit Wildavsky, les politiques publiques sont des « mixtes de cogitation et d'interaction », « les individus prennent des décisions ; les échanges sociaux font les résultats », le caractère réfléchi de l'élaboration des solutions rencontre inmanquablement la dimension collective de leur mise en œuvre [10]. On ne peut en effet oublier que gouverner, c'est gérer de l'action collective, et qu'il ne faut pas confondre la maîtrise théorique du monde avec sa maîtrise pratique. Le mérite de la réflexion en termes d'action est bien de rappeler que, si toute action est affaire d'intentions et de capacités, elle est aussi liée à des conditions d'exercice. Il convient en effet de rester attentif aux multiples jeux d'acteurs propices aux *goal displacements* tels qu'ils peuvent se développer au sein des systèmes d'action concrets, des réseaux interorganisationnels (*interorganizational networks*), des *policy subsystems* ou des relations entre niveaux de gouvernement (*intergovernmental relations, multilevel governance*), pour citer quelques-uns des concepts les plus habituels de la sociologie de l'action organisée.

De ce point de vue, une des grandes leçons de l'APP sera d'avoir *substitué l'intelligence des situations à la rationalité apparente des objectifs* en obligeant également à investir dans la connaissance fine des univers sur lesquels on agit. Substituer l'analyse des conséquences à la seule rationalité des objectifs conduit à anticiper comment des systèmes sociaux qui préexistent à une politique ou un programme vont intégrer les mesures qui leur sont destinées dans leur propre logique de fonctionnement. La réflexion en termes de politiques publiques ou de programmes d'action a profondément modifié notre conception de l'action publique et de son pilotage. La révolution a surtout consisté, on l'a dit, à assumer la prééminence des *outcomes* (résultats ou conséquences) sur les *outputs* (réalisations ou produits). Si les politiques publiques se définissent comme orientées vers le traitement des problèmes publics, elles visent par nature à l'efficacité, c'est-à-dire à produire des effets tangibles susceptibles d'être mesurés. Les conséquences sont donc l'inévitable contrepartie d'une

approche par les problèmes publics. La mise au jour des conséquences ne peut être négligée, car elle est la seule façon de prendre les politiques publiques au sérieux et de rappeler ce qu'est la responsabilité propre de toute autorité politique. À l'évidence, les évolutions de la gestion publique remettent en question la logique d'opération comme ensemble de procédures techniques définissant la production et la fourniture d'un service. Les conséquences sont devenues les vraies performances du service public et nous sommes progressivement sortis de logiques de production dans lesquelles c'était l'importance des *outputs* qui était décisive. Or, les conséquences s'inscrivent dans la réalité empirique d'espaces multiples qu'on a pris l'habitude d'appeler simplement des *territoires*.

de maîtriser les conditions dans lesquelles ils vont développer leurs actions, définir leurs enjeux et pleinement les expliciter afin de les faire partager. Construire les bases d'une intelligence collective est devenu essentiel à la finalisation de l'action publique et au développement de toute forme de partenariat dans un univers marqué par les exigences de l'action collective. Le principe de territorialité vise ainsi à définir un espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisé par la diversité des situations, la contingence des solutions et la variabilité de leur emprise géographique, mais dont la mise en œuvre suppose une connaissance elle-même appropriée. Il en est fini d'une standardisation des solutions de gestion en matière d'action publique. Il ne peut y avoir recherche d'efficacité sans connais-

“Nous sommes devenus conscients que, dans nos sociétés, l'avenir dépend de décisions aux conséquences incertaines”

Le risque des démarches opérationnelles classiques était de figer la notion de bien public dans la catégorie de produit. Maintenant, penser le produit, c'est nécessairement penser le territoire dans lequel il s'insère afin de penser les effets collectifs de son utilisation compte tenu de la nature du problème en jeu. Du même coup, on comprend que les efforts pour maîtriser l'espace d'intervention requis par le traitement d'un problème public passent par une capacité à générer de l'information sur le territoire de référence. Autant on a produit historiquement des savoirs experts très fiables sur les produits et des procédures souvent très sophistiquées de contrôle de ces mêmes produits, autant on a peu produit de connaissances sur les conséquences de leur production. Les efforts de constitution de bases de données, de mise en place de systèmes d'information géographique (SIG) représentent des enjeux cruciaux si l'on veut que les acteurs publics soient capables

sance approfondie des espaces concernés. *L'interrogation sur les territoires est à la fois le point de départ et le point d'arrivée de la gestion publique.* En fait, il faut comprendre la territorialisation de l'action publique comme un effort de spatialisation synonyme de *contextualisation*. Tout problème s'enracine bien évidemment dans un territoire, même si, on le sait, les échelles de territoires peuvent considérablement varier selon la nature des enjeux concernés. Assurément, la réflexion sur les conséquences ne peut manquer d'interroger, sinon de remettre en cause, le bien-fondé des frontières institutionnelles de la communauté politique dans une conception de la responsabilité strictement internaliste. On le voit très clairement avec l'émergence de ce que Norberto Bobbio identifie comme les « droits de troisième génération ⁴ », qui concernent le droit de vivre dans un environnement non pollué et le développement durable. La référence ne peut plus manifestement

⁴ Bobbio N., *Le Futur de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007.

être la nation, mais la planète comme espace dans lequel nous inscrivons notre « destin » commun !

Contextualiser un problème revient à mettre au jour quelles en sont les dimensions constitutives, lesquelles peuvent souvent l'enraciner dans des espaces et des échelles bien plus vastes que la seule inscription physique dans un territoire strictement localisé. Les conséquences de cette approche renouvelée de la gestion publique sont loin d'être anodines. La territorialisation de l'action publique est prioritairement affaire de connaissance et d'intelligence des situations. Sa portée est immense qui pose la question des savoirs experts, des instruments d'action publique, des modalités renouvelées de coordination de l'action et de coopération des acteurs et des cadres institutionnels dans lesquels se déroule l'action publique. S'il convient de construire une capacité accrue d'information sur le territoire comme base indispensable à toute action, il convient aussi de s'ouvrir à de nouveaux raisonnements largement issus des sciences sociales, qui deviennent clairement des sciences de gouvernement.

Dès lors, on comprend que la catégorie d'objectif ait pu être tenue en suspicion. Si les politiques ne valent que ce qu'elles vont devenir, le problème n'est plus seulement celui des objectifs dont on sait qu'ils peuvent être généreux, mais aussi pervertis par l'ignorance de ce qui en conditionne la réalisation. En effet, les préférences ne nous livrent jamais d'elles-mêmes la nature de leurs conséquences, mais par là même on ne peut plus ordonner les préférences si l'on ne peut plus penser les conséquences. La manière dont les conséquences affectent un ensemble social nécessite tout à la fois d'être connue et gérée. La réflexion est de fait liée à une problématique du risque, dont on sait qu'elle est double : risque lié aux « objets » eux-mêmes (chômage, déficit, climat, immigration, etc.) par leurs conséquences sur le monde social, mais aussi risque pratique lié aux modalités d'intervention choisies pour les traiter. Le raisonnement sur les risques est très révélateur de l'introduction des conséquences comme catégorie de gestion, car, comme le montre Luhmann⁵, nous sommes devenus conscients que, dans nos sociétés, l'avenir dépend de décisions aux conséquences incertaines. Les conséquences deviennent la catégorie centrale de la gestion publique, car elles déterminent la réalité de la responsabilité politique.

La recherche des conséquences probables est en cela un utile rappel à l'ordre des missions premières des autorités publiques, parce qu'elle est une concrétisation de leur responsabilité et qu'elle réintroduit une vision collective du développement social dans la mesure où les conséquences soulignent l'interdépendance des acteurs et de leurs choix. Elle rend incontestablement plus délicat l'exercice de la responsabilité des autorités publiques. Celles-ci se voient engagées par des actions dont les effets sont toujours difficiles à déterminer et à prévoir : la recherche conduit ainsi à mettre au jour des causalités multiples, souvent non voulues, ne serait-ce que parce que, suivant un principe connu, elles sont liées au télescopage de séries causales indépendantes.

La décennie 1970 n'a sonné le glas que d'une conception rationaliste de l'action, celle qui pense que la maîtrise théorique du monde induit sa maîtrise pratique, celle encore qui voit dans l'affirmation des objectifs le signe d'une rationalité prospective et qui pense qu'on peut expliquer les résultats de l'action par les seules intentions des acteurs. Elle n'est pas la condamnation de toute possibilité d'intervention rationnelle. La logique qui conduit à l'émergence d'une rationalité nouvelle naît en fait, et de manière paradoxale, de la mise au jour des multiples effets non voulus dans lesquels sont empêtrés les gouvernements. Dès lors que ceux-ci sont explicables, et non plus seulement liés aux forces irrationnelles du marché ou au simple jeu du hasard historique, et que l'on peut en rétablir tout à la fois l'intelligence et le caractère rationnel, il n'est pas impensable, ni irresponsable, d'en tirer les leçons d'un point de vue pratique quant aux possibilités de guidage qui s'offrent à nous selon une logique toute différente. La rationalité de la décision étant de nature prospective, et fondée sur la clarté des objectifs et des prévisions, la rationalité devient rétrospective par apprentissage des conséquences des actions passées. La rationalité d'une politique est ainsi attestée même par ses défaillances, car celles-ci peuvent être expliquées et, dès lors en effet que les erreurs sont elles-mêmes considérées comme rationnelles, il est toujours possible d'apprendre. Quand on tient les objectifs et les intentions en suspicion, les conséquences deviennent la seule catégorie fiable dans la mesure où elles ont au moins le mérite d'être maîtrisables par la pensée. Si les objectifs sont des projections du désirable, les conséquences sont des faits. En prenant appui

⁵ Luhmann N., *Risk, a Sociological Theory*, Berlin, Walter de Gruyter, 1993.

sur les acquis de l'analyse des politiques publiques, l'évaluation des politiques publiques devient une ressource. Cela veut dire que les apprentissages restent possibles, et que la liberté des acteurs n'est pas un vain mot, même si justement il faut éviter que l'enfer soit pavé de bonnes intentions. Or, l'action publique est de ce point de vue une parfaite illustration de l'adage populaire ! On connaît le cas célèbre du contrôle des loyers qui a fait écrire à l'économiste suédois Assar Lindbeck que le contrôle des loyers est le moyen le plus efficace de détruire une ville, avec le bombardement ! En cherchant à protéger les locataires, la mesure conduit à imposer des règles aux propriétaires qui ont pour conséquence une diminution de l'offre locative dont l'impact final peut se révéler catastrophique.

Les sciences sociales ont le mérite de nous montrer que la gestion publique doit se méfier d'une pensée qui ne serait que celle des programmes, des objectifs, des cibles et de la stratégie. Dans les contextes d'incertitude marquée il est donc souvent préférable de se fier plus à la rétroaction qu'à la programmation. « L'objectif essentiel est de gagner un savoir suffisant pour réduire la portée d'une surprise potentielle », dit Martin Landau⁶, c'est peut-être là la seule façon de conjurer la logique des effets pervers, c'est-à-dire de résoudre au moins intellectuellement le paradoxe d'Elster qui est de chercher à maîtriser ce qui n'est pas prévisible. De ce point de vue, l'évaluation constitue un *retour au réel* salutaire par lequel les pouvoirs publics peuvent reconstruire le sens de leur action loin des formalismes gestionnaires et des simplifications idéologiques. Éloignée de toute prétention à une gestion scientifique du politique et débarrassée de toute visée technocratique, l'évaluation s'est en effet éloignée aujourd'hui, ici comme ailleurs, des vues hyper-rationalisatrices d'une « société expérimentale », pour reprendre l'expression significative de Donald Campbell⁷.

En contribuant à faire de la responsabilité le cœur même de l'activité politique, l'APP débouche sur une conception proprement empirique du pouvoir politique qui lie définitivement la réalité du pouvoir à la connaissance de cette même réalité. Si les conséquences de l'action deviennent la vraie mesure de la responsabilité politique, le caractère plus ou moins « informé » du pouvoir politique change de fait sa nature, son exercice et sa portée en

même temps qu'il assigne aux sciences sociales un rôle essentiel sans être déterminant. Pour autant, l'apprentissage est lent, remettant en question aussi bien les outils d'intervention publique que ses modalités de travail et les dispositifs institutionnels qui en constituent le cadre.

Les chantiers de l'évaluation : quelle place pour les sciences sociales ?

L'utilité d'une approche est d'améliorer notre intelligence des phénomènes sociaux et d'être éventuellement un outil d'action. Pour reprendre les catégories de Gilles Gaston-Granger⁸, la *rationalité épistémique* comme rationalité de description et d'explication et la *rationalité pratique* comme rationalité d'action sont de nature et de portée différentes, mais elles se révèlent aujourd'hui de plus en plus interdépendantes. La portée explicative des sciences sociales est en effet à distinguer de leurs usages, mais les usages ne sauraient rester étrangers aux possibilités offertes par l'avancement des sciences. C'est bien la réflexion ouverte par la *public policy analysis* qui allait au fond nourrir la réflexion sur l'évaluation. L'évaluation ne fait que traduire, sur le plan de la gestion publique, les impératifs de l'analyse des politiques publiques [11]. Malheureusement, l'insuffisante appropriation des sciences sociales par les autorités publiques n'a pas toujours permis de développer en France la dynamique de recherche en matière d'analyse des politiques publiques la plus adéquate aux démarches évaluatives.

Gérer le désajustement entre administration et politique publique : évaluation de politique versus contrôle de gestion

Souvent l'évaluation contredit l'expérience quotidienne des praticiens de l'action publique dans la mesure où la qualité de leurs réalisations n'induit pas logiquement celle de leurs résultats. De manière générale, les administrations sont portées par des logiques de production, il est donc normal qu'elles soient plus sensibles au langage habituel de la gestion qu'à celui plus lointain des conséquences, d'autant que les acteurs sont évalués personnellement sur ce qu'ils font et non sur ce que génère ce qu'ils font. Les réticences à l'évaluation s'expliquent bien par le fait que, comme le précisait Wildavsky, évaluation et organisation sont, pour une bonne part, des termes contradictoires [10]. Tout simplement, l'évaluation

⁶ Landau M., Stout R., « *To manage is not to control: Or the folly of type II errors* », *Public Administration Review*, vol. 39, n° 2, 1979, p. 148-156.

⁷ Campbell D. T., « *The social scientist as methodological servant of the experimenting society* », *Policy Studies Journal*, 1973, p. 72-75.

⁸ Gaston-Granger G., « *Les trois aspects de la rationalité économique* », in Gérard-Varet L.-A., Passeron J.-C. (dir.), *Le Modèle et l'Enquête, les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*, Paris, EHESS, 1995, p. 567-580.

n'est pas concernée par la survie de l'organisation ; pour elle, l'organisation n'a de validité que pour autant qu'elle a une utilité sociale, c'est-à-dire qu'elle est capable d'apporter une réponse pertinente à un problème public. On peut facilement comprendre qu'il soit difficile d'obtenir le soutien de bureaucraties quand l'analyse de leur action est susceptible de remettre en question leur existence même. Il est probable de ce point de vue que l'éloignement d'une conception du service public assimilé à la seule fourniture de services – en particulier au sein des administrations d'État – comme la prégnance de plus en plus forte des questions de responsabilité et de prévention des risques constituent des éléments susceptibles de favoriser davantage le recours à l'évaluation dans sa logique conséquentialiste.

De fait, la distinction des *outputs* et des *outcomes* qui est au cœur de l'analyse des politiques publiques s'est révélée très déstabilisatrice pour les organisations administratives dans un État qui a toujours développé un « culte de l'Administration majuscule », au point de faire de celle-ci le « trésor historique de l'État en France ⁹ ». L'action des institutions administratives ne se résume plus en effet à une simple fourniture de services en réponse à des demandes sociales plus ou moins exigeantes. Les administrations doivent intégrer des impératifs de gestion de « problèmes publics » dont elles ont rarement le monopole, et dont le traitement génère des conséquences qui définissent la réalité de leurs performances comme la nature, l'étendue et le degré de leur responsabilité. *Les logiques de réalisation qui sont celles des organisations administratives doivent désormais intégrer les logiques de résultat qui sont celles des politiques publiques.*

Ainsi, l'appréciation de l'activité administrative relève moins d'une évaluation technique *interne* de la qualité des produits que de sa contribution au traitement des situations jugées problématiques. Le contrôle est devenu *externe*, expliquant l'engouement pour la thématique de l'évaluation des politiques publiques au-delà des difficultés mêmes de sa mise en œuvre et de la forte réticence des administrations concernées. Celles-ci découvrent en effet que la qualité de leurs prestations ne suffit plus à légitimer le bien-fondé de leur action, que la qualité des produits ne détermine pas l'efficacité de la gestion publique : la construction des routes ne fait pas mécaniquement de l'aménagement du territoire, pas plus que l'obtention de diplômes ne permet de trouver

des emplois. Il est clair en particulier qu'en rester à la seule prise en compte de l'activité administrative indépendamment de son sens conduit à ne retenir que la seule dimension de production et d'offre de services. Ceci ne peut que favoriser les réflexes étroitement gestionnaires qui s'orientent aujourd'hui dans la seule recherche d'une économie de moyens au détriment d'une vraie gestion des coûts. On l'a clairement vu avec la politique dite de Révision générale des politiques publiques (RGPP), menée entre 2007 et 2012, qui n'avait pas grand-chose à voir avec une analyse en termes de politiques publiques. L'influence du *New public management* a souvent contribué à développer des approches étroitement gestionnaires dans lesquelles les objectifs d'efficacité et de maîtrise des coûts ont largement pris le pas sur la recherche des conséquences toujours plus difficile à établir, mais aussi politiquement plus dérangeante. Il est clair en effet que la maîtrise des administrations est plus facile à construire que celle des politiques publiques, surtout quand l'efficacité a tendance à l'emporter sur l'efficacité, la recherche des « bonnes pratiques » sur la qualité des résultats. Or c'est en effet une des leçons de l'analyse des politiques publiques que d'avoir ouvert la voie à une distinction essentielle : *gérer une administration n'est pas gérer une politique publique, l'efficacité de l'une ne fait pas mécaniquement l'efficacité de l'autre.*

Malheureusement, il n'y a pas encore dans les administrations françaises de réelle culture collective du résultat basée sur un management par les *outcomes*. Les conséquences sont l'inévitable contrepartie d'une approche par les problèmes publics. Mais, pour produire une analyse de celles-ci, faut-il encore avoir des données fiables sur l'environnement ou le segment de société concerné. On ne peut évaluer les performances de l'école sans information sur les élèves, pas plus qu'on ne peut statuer sur l'efficacité des politiques de l'emploi sans données sur l'emploi. L'administration française est restée trop longtemps une administration de production et, du même coup, centrée essentiellement sur une logique de mise en œuvre ; elle a de fait négligé de produire des informations sur son propre contexte d'action comme sur les effets de ses propres productions. Le peu d'intérêt pour les résultats de l'action a eu historiquement pour conséquence dommageable le retard français dans la constitution de bases de données fiables et plus largement une faible connaissance par

⁹ Legendre P., Trésor historique de l'État en France. L'administration classique, Paris, Fayard, 1992.

les services de l'État de leur contexte d'action, au prix d'une grande ignorance bien souvent des travaux de l'Insee ainsi que d'une implantation insuffisante des services statistiques ministériels eux-mêmes. Or la mobilisation des données est un enjeu crucial pour assurer l'efficacité des politiques publiques, et pour évaluer avec précision l'impact des programmes publics. Cette question est aujourd'hui d'autant plus aiguë dans le contexte de développement du numérique et des *big data*. La lente diffusion de l'évaluation des politiques publiques en France trouve pour une bonne part son origine dans cette situation regrettable, dont on perçoit aujourd'hui les inconvénients majeurs [12]. Cependant, s'il n'y a pas d'observation possible sans données, les données ne sont pas des faits tant qu'elles ne sont pas rendues significatives par une lecture appropriée. Celle-ci implique toujours une mise en ordre sélective de la réalité à partir d'un cadre de référence déterminé. *La culture du résultat telle qu'elle se manifeste dans la mouvance de la gestion de la performance exige à l'évidence la multiplication des instruments de mesure, mais aussi la maîtrise de la mesure elle-même et des raisonnements qui la produisent*. Ce qui ne va pas sans poser la question des compétences à mobiliser pour leur production.

La nouvelle intelligence de l'action publique ouverte par l'APP offre des modes de connaissance de l'action publique plus appropriés que les approches administratives classiques, et renouvelle du même coup les techniques de pilotage et de contrôle de l'action. Dès lors que les organisations administratives ne peuvent définir de manière endogène les politiques à mettre en œuvre dans la mesure où les problèmes publics les débordent largement, les modes de contrôle calés sur l'organisation se révèlent inadaptés. En effet, si ces derniers permettent de rendre compte de l'utilisation plus ou moins efficiente des moyens, ils ne peuvent pas appréhender les politiques poursuivies dans leur globalité ainsi que leurs impacts externes dans la mesure où la conduite des politiques publiques implique aussi une connaissance externe des situations sociales sur lesquelles on agit. Elle nécessite ainsi un regard décentré qui ne part plus de l'administration ou de l'organisation qui se regarde travailler. Celle-ci est dès lors réinstrumentalisée, elle n'est plus qu'un moyen au service de la résolution d'un problème. La qualité de l'action publique ne peut plus s'analyser comme le simple sous-produit du plus ou moins bon fonctionnement des organisations administratives.

L'évaluation des politiques publiques : un discours de la méthode ?

Du fait des attentes qu'elle suscite, l'évaluation est l'occasion de débats complexes et passionnés qui traversent de fait aussi bien le champ politique qu'académique. À observer les querelles qu'elle génère, on est parfois surpris par la vivacité des propos et la fermeté des positions quant au sens à lui donner. Il serait pourtant regrettable de s'enfermer trop vite dans une discussion aux résonances fortement polémiques et d'autant plus suspectes que ce débat ne se fonde que sur une pratique encore bien mince.

S'inscrivant dans la logique des leçons de l'APP, « l'évaluation de politique est centrée sur l'apprentissage des conséquences », comme le souligne très clairement Thomas Dye [6]. Ce sont les conséquences qui nous informent des réussites ou des échecs des politiques publiques. En cela, l'évaluation ne fait que traduire au plan de la gestion publique les impératifs de l'analyse des politiques publiques. C'est dans ce cadre que s'est construite progressivement la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques et la détermination de ses différentes figures. L'évaluation *ex ante*, longtemps minorée, a d'ailleurs acquis aujourd'hui une grande importance dans un certain nombre de domaines du fait d'avancées scientifiques, méthodologiques et techniques décisives, même si sa portée est restreinte du fait qu'elle ne peut maîtriser par anticipation toutes les dimensions d'une politique publique ni toutes les variables qui la constituent. Elle est le domaine par excellence de l'analyse coûts-bénéfices, des méthodes expérimentales fondées sur des modèles économétriques, et aujourd'hui de la microsimulation [13]. La quête de performance conduit à accorder une attention renouvelée aux dispositifs producteurs d'une meilleure réflexivité de l'action publique, ne serait-ce que comme analyse préventive des défaillances. On peut cependant regretter que l'évaluation *ex ante* recouvre souvent une logique d'action publique étroitement instrumentaliste, que l'expression d'Esther Duflo selon laquelle le chercheur n'est au fond dans ce contexte qu'un simple « plombier » exprime assez clairement.

C'est bien évidemment l'évaluation *ex post* qui soulève les attentes les plus fortes par la richesse des informations qu'elle peut amener par son inscription dans une logique de bilan dans la mesure où il s'agit d'apprécier les résultats d'une politique. On

distingue généralement *l'évaluation de résultats* de *l'évaluation de processus*. Si la première tend à mettre en évidence l'ensemble des effets produits par une politique publique, que ceux-ci soient attendus (*expected*) ou non, prévisibles (*intended*) ou non, la seconde vise à expliquer par quel processus on est parvenu à ces résultats. D'un certain point de vue, une évaluation qui se veut complète doit non seulement porter sur les différents types d'efficacité et d'efficience de la politique examinée, mais aussi sur la façon dont elle a été mise en œuvre, ainsi que sur la validité de la ou des théories d'action qui la sous-tend(ent). On entend par « théorie d'action » les

des problèmes publics est leur *ambiguïté* et leur *indétermination* : comment sauver l'emploi et conduire les restructurations industrielles, aménager le territoire dans une logique de développement durable, gérer des risques sanitaires qui mettent en cause des filières de production économiques, la santé des personnes, des économies locales... Aujourd'hui, la difficulté vient du fait que des logiques différentes viennent à s'entrechoquer, et qu'on est dans l'incapacité de maintenir l'autonomie des différentes sphères d'intervention publique. C'est bien là toute la difficulté telle qu'elle s'incarne pleinement dans la fortune de la notion de « développement durable ». Penser

“*Bien des politiques publiques se développent sans qu'on puisse toujours les rapporter à des objectifs précis. Dès lors, les politiques concernées seraient-elles inévaluables ?*”

modes de raisonnement qui ont guidé les acteurs tant dans la détermination du problème public à gérer que dans le choix des modes d'intervention et la sélection des outils de gouvernement appropriés.

L'évaluation de processus est souvent d'autant plus justifiée qu'il est difficile de mettre au jour les objectifs qui ont guidé les autorités publiques dans la détermination d'une politique publique. Certes, on peut penser que le bon sens consiste à mettre en correspondance objectifs et résultats. En effet, lorsqu'on analyse une politique dans ses effets, on est en droit d'étudier la convergence ou l'absence de convergence entre ces effets et les objectifs spécifiques poursuivis par les pouvoirs publics. Pourtant, bien des politiques publiques se développent sans qu'on puisse toujours les rapporter à des objectifs précis. Dès lors, les politiques concernées seraient-elles inévaluables, comme on peut l'entendre parfois ? Non, bien entendu, et ce pour plusieurs raisons. Le cœur de l'action publique est désormais constitué par le traitement de « problèmes publics » plus que par la réalisation d'objectifs organisationnels, elle est « *problem oriented* », comme on l'a dit. Or, le propre

harmonieusement dans le même temps *et* le développement économique *et* la protection de l'environnement *et* la solidarité implique un renouvellement complet de nos approches. La difficulté vient moins de la multiplicité des acteurs à coordonner que de l'impossibilité à cadrer avec précision la nature des enjeux. Le sujet est bien connu : les problèmes publics sont « mal structurés » (*ill structured*), au sens où on les définit comme des problèmes caractérisés par l'interaction d'un nombre important d'éléments dont les comportements sont très variables, définissant ainsi un haut degré d'imprévisibilité et nécessitant en retour une connaissance contextualisée [14]. Ils recouvrent une multiplicité de dimensions scientifiques, économiques, sociales, politiques, qui ont chacune leur rationalité et leur temporalité.

Du même coup, les politiques publiques ne donnent que rarement lieu à l'établissement d'objectifs précis. Dès lors que la délivrance du service public ne s'arrête pas à la seule production de service, il est clair que les logiques de contrôle de gestion et les logiques d'évaluation sont à dissocier et à articuler. On ne saurait confondre en effet la finalité

ultime d'une politique publique, qui correspond à la résolution d'un problème public, avec les objectifs d'action qui sont la traduction concrète et opérationnelle des buts recherchés. Du même coup, les conséquences doivent être rapportées aux problèmes publics dont elles représentent ou non le traitement. Dès lors, l'analyse de la mise en œuvre devient centrale dans la mesure où la politique est devenue ce que les acteurs chargés de sa mise en œuvre en ont fait : comment ils se sont appropriés les objectifs flous de départ, comment ils les ont traduits en objectifs opérationnels. D'autant qu'il ne faut pas négliger non plus la dimension proprement symbolique des objectifs affichés, ni la poursuite par les acteurs d'objectifs implicites ou latents éloignés des objectifs affichés. L'étude de la loi de fusion de communes du 16 juillet 1971 en constitue un bel exemple, qui montre comment le ministère de l'Intérieur a élaboré un dispositif de mise en œuvre visant surtout à ne pas contraindre les communes à fusionner, et conduisant ainsi à faire de l'échec apparent de la loi le signe d'un succès de la politique réellement poursuivie par le gouvernement !

Il convient ici de bien préciser la nature du travail proprement scientifique sur lequel s'appuie l'évaluation si on veut en saisir la portée pratique. De ce point de vue, le travail de recherche sur lequel vient s'appuyer l'évaluation proprement dite relève de manière très classique d'une logique de recherche appliquée. La qualité de l'évaluation n'est de fait que l'expression plus ou moins directe de la qualité de l'analyse, c'est-à-dire de la manière selon laquelle un problème pratique est traduit en problème de recherche. Les évaluations doivent en effet être scientifiquement fondées. Ou, dit autrement, l'évaluation, en tant qu'outil de production de connaissance, est la transcription d'une pratique de recherche dans une perspective d'action.

Ceci permet de spécifier la place des chercheurs dans l'évaluation, alors même qu'un usage laxiste de la notion fortement ambiguë d'évaluation suscite de fait bien des malentendus. Il est en effet souvent fait usage au sein des sciences sociales, et en particulier en économie, du terme d'évaluation alors même qu'on évoque des méthodes d'analyse spécifiques à l'étude de l'action publique, au point que se trouvent confondues l'explication scientifique d'une action publique et son appréciation politique. De ce point de vue, le *Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques*

élaboré en 1996 par le Conseil scientifique de l'évaluation (1996) avait le mérite d'éviter la confusion en distinguant les chargés d'évaluation responsables du travail d'analyse des évaluateurs qui allaient juger une politique. La langue anglaise a l'avantage de dissocier *evaluation* comme activité pratique de formulation d'un jugement et *assessment*, estimation ou mesure. L'indépendance nécessaire du chercheur relève ici très directement d'un principe de neutralité axiologique qui est un principe méthodologique analytiquement bien distinct d'un principe juridique qui ne peut déterminer à lui seul la qualité du travail de recherche. Faire de l'évaluation est ici une activité de mobilisation du savoir disponible au sein des sciences sociales en vue d'une finalité pratique extérieure au champ de la recherche ; mais dire qui doit évaluer, c'est-à-dire produire un jugement, n'est pas à proprement parler une question scientifique. Pour reprendre la formulation bien connue de Freeman et Rossi, le rôle du chargé d'évaluation « est proche de celui d'un expert à qui il revient de fournir la meilleure information possible dans des circonstances précises ; ce n'est ni le rôle d'un juge ni celui d'un juré » [15].

Par elle-même, l'évaluation est d'ailleurs une procédure d'investigation limitée, pour des raisons qui tiennent pour une bonne part aux spécificités propres aux sciences sociales dans la production même de leurs connaissances. Évitions de prêter à la science plus qu'elle ne peut. Le rapport Deleau (1986) semblait croire à la possible mise au jour de l'ensemble des conséquences propres à une politique publique, et donc des causes qui les produisent. C'était oublier que les sciences sociales « problématisent » leur objet d'analyse, c'est-à-dire que le passage d'une question empirique à une question de recherche n'est pas une opération simple et naturelle. Aucune réalité ne se donne à voir d'elle-même en dehors de la sélection d'une perspective de recherche. On le sait, une manière de voir est aussi une manière de ne pas voir. Du même coup, l'évaluation ne peut mettre au jour que des schémas de causalité partielle. C'est bien pour cela que la détermination de la commande est une activité proprement politique de sélection essentielle, obligeant le commanditaire à savoir hiérarchiser ses préférences, sauf à tomber dans un inventaire à la Prévert. Plutôt que de chercher à appréhender une totalité dont on ne peut situer les frontières, il est en effet préférable

de se cantonner à sélectionner des chaînes causales dont on peut rendre compte à l'intérieur d'un cadre de référence précis. Or, c'est bien cette activité de détermination des enjeux et des perspectives de recherche qui doit orienter vers la mobilisation de telle ou telle discipline, de telle ou telle méthode d'analyse. À un premier niveau, la qualité de l'évaluation et donc sa pertinence ne peuvent être que l'expression plus ou moins directe de la qualité de l'analyse. Il est donc essentiel de s'orienter vers les modes d'analyse les plus adéquats aux questions posées. Bref, aucune discipline ne peut avoir le monopole de l'évaluation, et c'est bien ce qui définit la nature forcément pluridisciplinaire de l'évaluation [16]. Même si nous savons par expérience que la mise en exergue des performances donne un rôle essentiel aux économistes statisticiens, quand l'analyse du processus de mise en œuvre est plus propice au travail des sociologues ou politistes.

On peut regretter de ce point de vue que nous vivions dans un monde bien peu apte au dialogue interdisciplinaire, du fait d'une maîtrise rarement partagée des sciences sociales que sont l'économie, la sociologie, la science politique et l'histoire, mais il faut reconnaître que les filières d'enseignement et de recherche permettant l'acquisition d'une réelle compétence en sciences sociales sont extrêmement rares. D'autant que la pluridisciplinarité qui fut au cœur des *policy sciences* et de la *public policy analysis* outre-Atlantique n'a guère pu vraiment se développer en France du fait d'une institutionnalisation des disciplines probablement plus forte dans l'Hexagone qu'ailleurs, qui a davantage favorisé la confrontation des perspectives d'analyse que leur conjugaison, et explique largement l'absence de réelles *schools of public policy* ou leur équivalent.

Une connaissance pluridisciplinaire n'exclut évidemment pas des spécialisations disciplinaires fortes, mais elle oblige celles-ci à rester en contact avec les savoirs développés par les autres sciences sociales¹⁰. Certes, l'affirmation des disciplines n'est pas exempte de tensions ni de rapports de force, et le développement des sciences sociales n'a pas échappé à la constitution de disciplines autonomes qui ont affirmé leurs propres épistémologies et la spécificité de leurs méthodes. La confrontation des différentes expertises a pu parfois prendre un tour polémique et parfois inutilement corporatiste. La difficulté d'articulation des compétences provient

moins des savoirs en cause que des experts eux-mêmes, car la synergie des savoirs n'induit pas pour autant la coopération de ceux qui les maîtrisent. L'affrontement des disciplines masque souvent, on le sait, un combat plus âpre qui est celui auquel se livrent les différentes élites pour le maintien ou l'acquisition de positions de pouvoir. Si les sciences ne connaissent pas de hiérarchie, il n'en est pas de même des experts. La montée des préoccupations liées au management public symbolise tout autant la mobilisation de nouveaux savoirs davantage liés aux sciences sociales que l'arrivée de nouveaux acteurs dans le champ de l'expertise publique. Mais on sait aussi que c'est à la jonction des disciplines que se situent très généralement les innovations, et que le progrès des connaissances n'est pas étranger au croisement des disciplines, le jeu est ouvert !

On confond du même coup souvent l'interdisciplinarité avec la pluridisciplinarité, au détriment de la qualité scientifique de l'évaluation, car la tentation est forte de multiplier les perspectives d'analyse au prétexte que leur conjugaison permettrait de « faire le tour » de la question. Il existe, en dehors du monde de la recherche, un *a priori* tenace selon lequel la vérité est unique. Or certaines questions peuvent recevoir des réponses multiples et également valides, relevant de modes d'explication ou de langages différents. L'épistémologie nous enseigne d'ailleurs que s'il n'est guère possible que deux théories d'un même phénomène soient vraies en même temps, deux modes d'analyse, même contradictoires, peuvent parfaitement coexister et avoir leur utilité du point de vue de la connaissance. Une telle situation, si elle n'est pas comprise, ne peut que générer perplexité pour le décideur qui croit, ou espère, que la science va lui apporter la réponse à sa question. Si on peut penser raisonnablement que la juxtaposition de recherches différentes sur une même question est utile et pertinente, il est difficile d'en déduire qu'il est toujours possible d'en inférer une approche intégrée. L'incommensurabilité des théories est d'ailleurs une vraie question pour les décideurs, dans la mesure où elle montre bien que la décision est bien une procédure de sélection et de choix liée à des préférences et des intentions pratiques. Les recherches mettent souvent au jour des connaissances ignorées quant à ce qui est fait ou non, aux conséquences recherchées ou non, par là même elles contribuent à la formation des préférences, mais elles ne contribuent pas d'elles-

¹⁰ Un bel exemple : Gérard-Varet L.-A. et Passeron J.-C. (dir.), *Le Modèle et l'Enquête*, op. cit.

mêmes à les hiérarchiser. L'évaluation est souvent définie comme une activité engagée dans la mesure des performances. Or, en soi, la mesure des performances ne veut rien dire si on ne la rapporte pas à des préférences ou des choix de valeurs, autrement dit à la dimension proprement politique de l'action publique qui servira à l'interprétation des données produites. C'est bien là l'apport limité des sciences, la science juxtapose car elle est un *savoir analytique*, quand la politique croise car elle est une *pratique synthétique* dans la mesure où elle est liée à la fixation d'un but ou d'un objectif concret d'action. La question est bien, comme l'évoquait Weber, celle de la synthèse à un moment donné, or l'homme de science ne peut la faire, elle est bien du ressort du politique.

Comment articuler des résultats de recherche qui procèdent de disciplines et de problématiques différentes, leur intégration est-elle possible ? La réponse à cette question commande bien souvent la qualité des résultats de l'évaluation : comment éviter en effet l'effet catalogue et la pluridisciplinarité molle ? Sans tomber dans un fétichisme de la méthode, on s'aperçoit que les qualités de l'évaluation sont souvent liées à la capacité à construire un protocole de recherche apte à pouvoir intégrer les dimensions pratiques que se posent les acteurs publics dans leur recherche d'efficacité.

On peut du reste illustrer notre propos par l'exemple simple, mais suffisamment significatif, de l'évaluation du dispositif des agences de l'eau, politique bien structurée au demeurant¹¹. La commande était au départ essentiellement de nature économique, et consistait à faire une analyse coût-efficacité et à dégager les effets macro-économiques des aides dans le domaine de l'eau. Il s'agissait en particulier de savoir si les investissements que financent ces agences étaient choisis au mieux, si leur montant était correctement dimensionné et quel était leur impact sur le prix de l'eau. Ceci devait permettre *in fine* de voir si le montant total des fonds distribués pouvait être considéré comme économiquement optimal ou si, au regard du principe pollueur-payeur, il y aurait eu un intérêt à diminuer ou augmenter les taux de redevance, ou à en modifier l'assiette. La science et le calcul économiques étaient donc convoqués comme savoirs pertinents dans la mesure où était privilégiée la dimension d'efficacité économique des agences. Il s'est avéré possible de répondre à l'ensemble des questions posées et de démontrer en particulier que

l'optimum économique était loin d'être atteint. On aurait pu en rester là, mais le but de l'évaluation est, aussi et surtout, comme nous l'avons dit, de partir de la réalité, et donc de comprendre pourquoi il en est ainsi. Il a donc été réalisé une analyse sociologique approfondie de la politique des agences de l'eau, grâce à laquelle il est apparu que la faible efficacité économique du dispositif était aussi la contrepartie du succès même des agences en tant que mode de gestion territorial de la ressource en eau. En particulier, celles-ci ont permis d'associer les collectivités territoriales, les industriels et bientôt les agriculteurs à la politique de l'eau. De ce point de vue, les agences ont réalisé une gestion partenariale de la ressource qui s'est révélée performante dans la mesure où elle a pu déboucher sur des accords négociés sans lesquels aucune politique n'aurait été possible. Dans ce cadre, il est apparu en particulier que la différenciation géographique des redevances ne pouvait atteindre les proportions que suggérait le calcul économique, sauf à faire advenir un conflit entre les partenaires des agences et ces dernières, dont le coût aurait été prohibitif dans la mesure où cela aurait remis en cause leur fonctionnement et conduit à des blocages insurmontables.

Autrement dit, on a certes appris que le fonctionnement actuel n'était guère satisfaisant d'un point de vue économique, mais que, d'un autre côté, la recherche de l'optimum économique s'avérait irréalisable compte tenu du mode de gestion partenarial de la ressource. Par contre, le croisement du calcul économique et de la sociologie du dispositif a permis de faire apparaître à quelles conditions et de quelles manières l'instillation d'une meilleure efficacité était possible, sans remettre en cause l'inscription territoriale du dispositif. Un tel exemple montre l'utilité d'une articulation bien comprise entre le calcul économique et la sociologie de la gestion territoriale de la ressource en eau, dans la mesure où cette dernière a justement permis la « mise en situation » des outils d'analyse et de calcul économiques, et d'en faire ainsi de véritables instruments pour l'action.

La question n'est pas de courir derrière une unité factice des sciences humaines et sociales. Les sciences sociales reposent sur un pluralisme tant théorique que méthodologique qui prend sa source dans les diverses façons qu'elles ont d'interroger leurs objets. Aucune science ne repose sur un seul paradigme, et les sciences sociales en mobilisent

¹¹ Commissariat général du plan, Rapport au gouvernement : l'évaluation du dispositif des agences de l'eau, Paris, La documentation française, 1997. Nous étions membre de l'instance d'évaluation.

plusieurs. Cela entraîne à l'évidence bien des difficultés de communication entre elles, mais il est clair que rendre compte d'une politique publique interdit de s'enfermer dans un « ghetto disciplinaire », et qu'il convient de conserver un pluralisme des perspectives de recherche.

L'évaluation n'est pas une théorie, elle représente un ensemble d'orientations pratiques plus ou moins cohérentes susceptibles de servir de guide dans l'action, car son opérationnalisation est encore tout autant un problème qu'une solution. C'est dire qu'elle ne préjuge pas d'une organisation particulière ou d'une modalité spécifique. Il n'existe aucune méthode universelle en matière d'évaluation, et les dispositifs d'évaluation sont toujours à spécifier en fonction du cas considéré. Pour autant, il est clair que la mise en évidence des résultats de l'action publique, quelles que soient ses difficultés tant scientifiques que pratiques, impose une attention renouvelée aux dispositifs producteurs d'une meilleure réflexivité de l'action publique, ne serait-ce que comme analyse préventive des défaillances. *La recherche des résultats implique ainsi tout à la fois des catégories statistiques et une capacité de mesure qui s'incarne dans des indicateurs (donc la mobilisation d'institutions ou d'acteurs susceptibles de produire et garantir cette compétence), une spatialisation de leurs impacts, une imputation des responsabilités et une réflexion sur la centralité des autorités publiques dans leur production.*

Dans sa dimension scientifique, l'évaluation participe ainsi utilement, à sa manière, à la production sinon de paradigmes transdisciplinaires, tout au moins de cadres généraux de référence qui permettent le croisement des disciplines sans pour autant leur ôter leur singularité.

L'évaluation des politiques publiques entre succès d'estime et faible appropriation

On peut penser que, dans une certaine mesure, l'insuffisante appropriation de l'analyse des politiques publiques n'a pas toujours permis de développer la dynamique de recherche en sciences sociales la plus adéquate aux démarches évaluatives. Un réel déficit apparaît aujourd'hui au sein de l'État en matière d'analyse et de raisonnement socio-économique. Les sciences sociales ne sont historiquement que très peu présentes dans l'appareil d'État. De ce point de vue, le développement de l'évaluation est tributaire du type d'État dans lequel

il se produit et de la nature des élites susceptibles de le porter, comme des éléments plus culturels à travers lesquels la chose publique trouve sa définition et sa justification. La question des compétences n'est pas simple, elle renvoie au contexte historique de construction de l'État français, qui a conduit ce dernier par méfiance à produire ses propres élites et à inventer un système de grandes écoles qui lui est propre. La France participe d'un modèle d'État unitaire fortement structuré, où le raisonnement juridique a été historiquement dominant, allié à des savoirs d'ingénieurs longtemps marqués par des logiques de production essentiellement techniques. L'État a de fait produit ses propres intellectuels organiques, et l'administration française, pour ce qui la concerne, a toujours eu tendance à considérer qu'elle était à elle-même son propre intellectuel. La qualité de ses élites lui a souvent fait croire qu'elle pouvait se suffire à elle-même et que l'introspection constituait en l'affaire la vraie marque de l'objectivité. La conséquence, ou tout au moins l'une des conséquences a été, on le sait bien, la marginalisation de l'université et plus largement du monde de la recherche dans la production des connaissances utiles à l'action publique. À la méfiance historique des pouvoirs publics a par là même correspondu l'attitude complémentaire des « intellectuels », qui oscillent le plus souvent entre une position exagérément critique ou trop ouvertement obséquieuse. À l'évidence, les chercheurs sont peu à l'aise pour aborder les rapports entre connaissance et action qui ont été souvent escamotés ou faiblement discutés. C'est bien là le résultat de la faible institutionnalisation des relations entre le monde de la recherche universitaire et scientifique et un État traditionnellement fermé aux expertises externes compte tenu du mode de recrutement de ses propres élites. Le retard pris par la France dans le développement de l'évaluation est ainsi lié en large part à notre type d'État et à la nature de ses élites [17].

Or, il est clair que l'extension des missions de l'État et des champs couverts par son action comme l'ampleur des connaissances à mobiliser pour couvrir l'ensemble de ces champs sont telles qu'il ne peut plus disposer en son sein, c'est-à-dire dans l'appareil gouvernemental, de toutes les ressources disponibles à une telle production de connaissance. Les compétences en sciences sociales sont trop faibles, concentrées dans quelques services ou établissements

tels que les services statistiques ministériels (SSM) dépendants de l'Insee, l'Insee bien sûr ou encore l'Institut national d'études démographiques, pour citer quelques lieux significatifs de nature et de statuts différents où s'est construit de manière exemplaire un vrai savoir-faire avec des fonctionnaires qui sont en quelque sorte ce qu'on appelle en sciences sociales des « marginaux sécants », à savoir des personnels qui sont à la jonction de la recherche et de l'action. La production d'indicateurs, pour prendre un exemple très actuel, n'est pas affaire de pure technique : elle nécessite des compétences élargies en sciences sociales basées sur une vraie maîtrise des raisonnements qui les irriguent et ne peut s'accommoder d'une simple pratique de bricolage.

Les relations sont donc à revoir avec les écoles et les universités, dans une logique d'institutionnalisation qui suppose un échange plus équilibré. L'État ne peut plus faire tout seul, l'affaire est désormais entendue, c'est donc un nouveau mode de relation avec le milieu de la recherche qui est à inventer, car il n'est pas sûr que le monde de la consultance soit toujours apte à répondre efficacement aux demandes du pouvoir en matière d'évaluation des politiques publiques dès lors que celle-ci repose sur une grande maîtrise des données et un travail de mise au jour des conséquences de l'action qui supposent des méthodologies longues et sophistiquées. Pris entre logiques d'urgence et exigences pratiques, les bureaux d'études ont souvent bien du mal à développer un raisonnement qui intègre véritablement préoccupations de recherche et impératifs d'action. On ne peut en effet négliger la question de l'expertise. Analyser l'action publique en ces termes présuppose une capacité à réfléchir sur le thème de l'expertise dans sa double dimension de savoir utile et de positionnement institutionnel. La question est cognitive, politique et éthique. Tout ceci ne peut qu'inciter à créer de vraies passerelles entre le monde de la recherche scientifique et celui de l'action si l'on veut que la « culture de désintéressement » des scientifiques ne se combine pas avec un scepticisme exagéré des praticiens de l'action publique à l'égard de la production de ces derniers.

Le constat qui découle de ceci est bien celui d'une évaluation qui est restée exogène au monde de l'action, au point qu'elle ressemble plus à du contrôle ou au mieux à de l'information. Or, le problème n'est pas celui d'une connaissance utile, il est davantage

celui d'une connaissance *utilisable*, c'est-à-dire tout à la fois pertinente pour ceux qui en ont besoin et susceptible d'être assimilée par eux. On le voit, la question qui est à l'origine de la *policy analysis* et parcourt son histoire demeure : les sciences sociales peuvent-elles être des sciences de l'action ? à quelles conditions et à quel prix sont-elles aptes à produire un « *usable knowledge* », selon l'expression significative de Lindblom et Cohen¹² ? Il n'y a aujourd'hui de véritable intérêt à l'évaluation que si elle peut offrir une vraie valeur ajoutée à ceux qui sont aux prises avec les problèmes publics : « La seule évaluation qui compte est celle qui conduit à un surcroît d'efficacité de l'action publique¹³. » À quoi peut servir une évaluation qui ne révèle pas des marges de jeu, des capacités d'action nouvelles ? La question centrale est donc bien celle de l'appropriation de l'évaluation, c'est-à-dire de son intérêt défini autrement que de manière abstraite et surplombante.

À l'évidence l'évaluation souffre d'un *déficit d'appropriation* parce qu'on n'a pas su en penser la mise en contexte au sens où l'évaluation doit être appropriée à son contexte et appropriée par son contexte. C'est là la *double condition* qui en fonde la possible efficacité. Pour emprunter les mots mêmes de Wildavsky, l'évaluation, et c'est en cela qu'on peut la considérer elle-même comme une politique publique, est, elle aussi, un *mixte de cogitation et d'interaction*. Autrement dit l'idée ne se suffit pas à elle-même, si on n'a pas l'*intelligence de sa mise en pratique*.

La qualité d'une évaluation provient de la capacité à informer un processus de décision politico-administratif des résultats de recherche. Cette deuxième activité de traduction est essentielle, au sens où il est important que l'activité de connaissance soit parvenue à suffisamment « irriguer » la décision politique. Le succès de l'évaluation d'une politique publique se mesure à l'institutionnalisation du *feed-back* de celle-ci sur la politique elle-même. Ce moment constitue en fait l'élément proprement original et spécifique de l'évaluation, visant d'une part à mieux assurer la relation entre chercheurs et décideurs, et d'autre part à préciser la relation entre expertise et décision, car on n'a jamais bien su intégrer la logique de l'étude dans la logique de la prise de décision. La préoccupation d'efficacité a paradoxalement été insuffisamment présente de la réflexion, au nom d'un principe d'indépendance de l'évaluateur qui n'a aucune pertinence *a priori*. L'évaluation ne

¹² Lindblom C. E., Cohen D. K., *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press, 1979.

¹³ Tenzer N., « Comment professionnaliser la gestion de l'État ? », *Pouvoirs locaux*, n° 31, 1996/4.

doit pas s'apparenter qu'à une activité de contrôle externe qui justifierait l'indépendance des chargés d'évaluation.

Comme cela a été dit plus haut, l'indépendance juridique n'induit pas mécaniquement la qualité scientifique du travail produit. Le débat est ici d'autant plus vain qu'il y a aujourd'hui bien peu d'exemples d'autorités publiques mises en difficultés par les résultats d'une évaluation ! Il ne suffit pas d'inscrire dans la Constitution, comme cela a été fait lors de la réforme constitutionnelle de 2008, qu'il faut que le Parlement se voie reconnu une fonction de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, et que la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans cette dernière activité, pour que l'institutionnalisation de l'évaluation vaille pleine appropriation.

processus d'évaluation dans le système politico-administratif demeure problématique, car s'il n'y a pas d'évaluation sans connaissance, il est à craindre qu'il n'y en ait pas non plus sans pouvoir, sauf à lui ôter toute consistance. D'où la profonde ambiguïté qui entoure l'évaluation quant à son statut, ses finalités et son impact. L'évaluation aura du pouvoir quand ceux qui doivent en être les bénéficiaires y trouveront un intérêt d'action. *L'utilité de l'évaluation dépend des conditions de son appropriation par ses destinataires.*

Si l'on veut qu'elle ait un impact, c'est-à-dire si l'on veut qu'elle soit une source réelle d'apprentissage que les acteurs puissent s'approprier, il faut que la démarche évaluative soit intégrée aux activités de mise en œuvre. S'il est probable que le Parlement ne s'intéresse qu'aux résultats, on peut comprendre que des acteurs animés par des soucis opérationnels s'attachent

“L'indépendance juridique n'induit pas mécaniquement la qualité scientifique du travail produit”

Sous la forme qu'elle a généralement prise, l'institutionnalisation de l'évaluation a tout naturellement contribué à sa mise à distance et à son appropriation partielle par les acteurs concernés [18]. Les évaluateurs ont été d'autant moins entendus que leur savoir était souvent le moins représenté dans l'administration, empêchant ainsi une pleine appropriation des résultats et des raisonnements qui y concourent ! Les seuls à avoir perçu l'évaluation comme un enjeu ont été les corps de contrôle qui voyaient dans son développement une concurrence possible de leur propre expertise, ou des organismes comme le Commissariat général du plan qui pouvait y trouver un regain de modernité, ou encore aujourd'hui France stratégie pour des raisons de positionnement institutionnel.

C'est bien un déficit d'ancrage qui explique la faible prise en compte des travaux d'évaluation par les autorités publiques comme, en amont, leur trop faible implication. L'absence d'inclusion ferme des

pour leur part à comprendre à travers quels processus les résultats ont été produits. Tout dépend de la finalité de l'évaluation. De ce point de vue, il est utile de distinguer les destinataires. Autrement dit, il convient de penser l'articulation permanente des procédures *ad hoc* d'évaluation avec les lieux d'opérationnalisation de l'action si l'on ne veut pas retomber dans les ornières d'une conception passéiste du contrôle. À notre avis, il faut savoir distinguer ici une évaluation dont le caractère est ouvertement politique et la place constitutionnellement assurée d'une évaluation plus directement concernée par l'amélioration des actions en cours et directement intégrée au processus gouvernemental de production d'action publique.

L'évaluation doit alors être pensée concrètement comme outil de production de connaissance et comme pratique d'intervention ; ceci conduit à réfléchir aux modalités de construction de dispositifs institutionnels par lesquels des gouvernants (au sens

très général du mot) sont susceptibles d'identifier et de corriger leurs erreurs. Le lieu n'est pas ici de dire quelle physionomie doivent avoir de tels dispositifs, mais de rappeler que, si tel est le cas, cinq points méritent alors d'être approfondis [12] :

- les dimensions institutionnelles de l'évaluation, afin de mieux cerner les implications des différents positionnements institutionnels possibles sur la finalité, la méthodologie, les instruments, et la portée de l'évaluation ;
- les conditions organisationnelles du développement de l'évaluation, afin d'en éclairer les modalités concrètes d'opérationnalisation et de favoriser les situations d'apprentissage ;
- les systèmes d'information préalables, afin de préciser les besoins en la matière, et d'établir les bases indispensables à la démarche évaluative : les difficultés à mettre en œuvre une évaluation de qualité résident souvent dans un déficit cruel de données sur la réalité à observer ;
- les savoir-faire mobilisables, afin d'identifier les compétences nécessaires et de déterminer les acteurs susceptibles d'être associés aux démarches d'évaluation ;
- les pratiques gestionnaires, afin de mieux articuler contrôle de gestion et évaluation de l'action publique, management des organisations publiques et pilotage des politiques publiques. Actuellement, le déficit d'explicitation stratégique des politiques publiques rend d'autant plus difficile l'instauration d'un véritable système de contrôle de gestion apte à orienter le comportement des agents publics dans une logique de résultats.

Une vraie réflexion sur l'évaluation des politiques publiques passe nécessairement par une clarification de son usage et de ses modalités concrètes d'organisation.

Conclusion : refonder la démocratie, à la recherche du bon gouvernement

L'enjeu de l'évaluation n'est pas mince, dès lors qu'il lui échoit de susciter la clarté et le sentiment de responsabilité : la clarté tirée de la connaissance sans laquelle toute action est aveugle ; la responsabilité qui n'est que le corollaire d'une décision assumée et qui définit sa légitimité et partant son autorité. Dès lors que la légitimité repose aussi largement sur l'efficacité, l'évaluation est aussi bien une activité managériale que démocratique. Les deux finalités sont en jeu et se combinent. Dès lors que l'évaluation révèle, donne à voir, met en lumière les résultats des actions développées aussi

bien par l'État que les collectivités territoriales ou l'Europe, elle s'inscrit dans la thématique plus large de la démocratie. Entre une démocratie qui vise à choisir ceux qui gouvernent et une démocratie portant sur le contenu des politiques publiques, le soutien généralisé dont les autorités doivent bénéficier pour agir doit pouvoir s'accompagner d'une capacité de contrôle démocratique sur la conduite même de l'action. Le pouvoir politique doit intégrer une nouvelle dimension qui est liée à sa capacité à traiter les problèmes qui affectent la collectivité. Selon une définition de la démocratie que l'on a qualifiée de bidimensionnelle, un bon gouvernement se doit désormais d'être *responsive*, sensible aux demandes sociales, et *problem solving*, efficace dans le traitement des problèmes qui se posent à la collectivité¹⁴.

La question n'est certes pas neuve. Déjà Lasswell définissait les *policy sciences* dans son introduction à l'ouvrage qu'il écrira avec David Lerner en 1951, comme des « *policy sciences of democracy* » afin d'en marquer l'orientation pratique [19]. Mais aujourd'hui la question qui est posée va plus loin : il s'agit bel et bien de réfléchir à la façon d'ajuster la démocratie à la réalité d'un pouvoir politique qui s'est fortement transformé, et dont l'analyse des politiques publiques a ainsi renouvelé la connaissance [20]. En montrant comment s'opèrent les processus de production de l'action publique et en dévoilant leurs conséquences, elle conduit à redéfinir la légitimité et la responsabilité dans le sens d'une *rationalisation* des procédures et des modes de justification du pouvoir politique qui renouvelle l'exercice de la démocratie. S'est imposée l'idée que la légitimité d'un choix politique dépend non seulement du processus selon lequel il est décidé, mais aussi de la perception de sa légalité et de sa justesse, ainsi que de l'assurance selon laquelle on escompte qu'il produira les résultats attendus. Ceci conduit en particulier à établir une responsabilité conjointe des élus et des fonctionnaires dans la production et la mise en œuvre des décisions politiques et des opérations de gouvernement ; celles-ci sont légitimées et soutenues par une combinaison de consentement politique, de conformité juridique et de compétence technique. La prépondérance des préoccupations de performance a certainement conduit à un recul des représentations juridiques, dans la mesure où l'orientation vers la question du pilotage de l'action publique s'est accompagnée d'un

¹⁴ Scharpf F., « Européanisation et gouvernement démocratique », *Politiques et management public*, vol. 15, n° 1, 1997, p. 11-20.

glissement des savoirs professionnels vers des paradigmes non juridiques qui ne sont pas sans poser de nouvelles questions au droit public, ni sans conduire à une approche renouvelée de la question de la responsabilité par le droit lui-même [21].

Refonder la démocratie sur la réalité de l'exercice du pouvoir politique est devenu une exigence face à un désenchantement de plus en plus marqué à l'égard de la sphère politique. La légitimité du politique s'est longtemps incarnée dans ce que l'on a pris coutume d'appeler à la suite de Max Weber une légitimité légale-rationnelle. Celle-ci définit en fait une *légitimité de position* au sens où elle détermine un droit de commander en fonction du respect des règles de dévolution et d'exercice du pouvoir. Mais l'heure n'est plus à une identification de la démocratie au seul choix des dirigeants. L'exercice du pouvoir politique se manifeste aussi par des politiques publiques, des programmes d'action, autrement dit par des activités susceptibles de conséquences dont la maîtrise n'est jamais réellement prévisible. Du même coup, la légitimité du pouvoir est aussi une *légitimité d'action*. Les changements qui se sont produits dans les modes de justification du pouvoir amènent incontestablement à se poser de nouvelles questions quant à l'exercice de la légitimité et donc du contrôle démocratique.

La question de la participation politique naît aujourd'hui des insuffisances de la « démocratie constitutionnelle pluraliste », comme la nommait Raymond Aron¹⁵, à assurer la pleine légitimité du pouvoir politique en même temps qu'un contrôle satisfaisant sur les actes de ce même pouvoir. Le soutien généralisé dont les autorités doivent bénéficier pour agir doit pouvoir s'accompagner d'une capacité de contrôle démocratique sur la conduite même de l'action. De fait, le fossé se creuse entre les sphères de la politique : quand la *front stage politics* est hautement médiatisée, il n'en va pas de même de la *back stage politics* où les méandres complexes du *policy-making* se déroulent généralement à l'abri de l'attention du public. Dès lors, l'idée d'un meilleur gouvernement inclut non seulement plus d'efficacité et d'efficacité dans la poursuite des fins collectivement désirées, mais aussi un meilleur processus de délibération publique à propos de ce que sont les fins, les moyens et les conséquences de l'action ou de l'inaction des gouvernements. La « démocratie

centrée sur la parole » (*talk-centric democracy*) doit pouvoir accompagner la « démocratie centrée sur le vote » (*voting-centric democracy*)¹⁶. C'est bien la raison du développement de nouveaux forums et de nouveaux processus de consultation des citoyens, ainsi que de l'importance accordée désormais aux justifications apportées par les autorités publiques aux actions qu'elles développent. Comme le souligne justement Martin Shapiro :

« Donner des raisons est un procédé permettant de renforcer les influences démocratiques sur l'administration en rendant le gouvernement plus transparent. L'administrateur qui justifie ses actes a des chances de prendre des décisions plus raisonnables que celles qu'il aurait pu prendre autrement, et il est davantage soumis à la vigilance du public¹⁷. »

Dans ces conditions, la responsabilité de l'action publique est inséparable d'un dispositif complexe qui rend compte des multiples éléments qui la constituent, et qui passe par un système de contrôles plus riches et plus souples que les méthodes traditionnelles de supervision politique et administrative. La démocratie ne peut plus s'envisager à travers la seule activité électorale, elle doit aussi bien assurer la participation de tous ceux qui sont concernés par les conséquences de l'action publique que promouvoir un contrôle impartial des activités de gouvernement à travers des institutions de surveillance adaptées¹⁸. L'un des défauts du débat actuel sur le déficit démocratique est qu'il se focalise de façon étroite sur le système politique traditionnel (élections, responsabilité parlementaire) à l'exclusion presque totale des autres formes de responsabilité. La légitimité est assurément une affaire délicate, car difficile à obtenir, et qui doit combiner un mélange complexe de consultation politique, d'expression juridique et de mobilisation d'une expertise technique.

C'est dans ce cadre général qu'il faut comprendre le développement de ce que l'on a pu nommer les nouvelles formes de la participation politique, qu'il s'agisse plus spécifiquement des approches participatives ou délibératives de la démocratie. La politique est bien *a matter of concern*, comme la définissait John Dewey¹⁹, elle est affaire d'enjeux et des modalités effectives de leur prise en charge. Les politiques publiques sont du même coup de plus en plus liées à des procédures de consultation et de participation susceptibles d'assurer une emprise spécifique des assujettis et des citoyens sur l'action publique en

¹⁵ Aron R., *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, coll. « Folio essais », 1987 (1965).

¹⁶ Chambers S., « *Deliberative democratic theory* », *Annual Review of Political Science*, n° 6, 2003, p. 307-326.

¹⁷ Shapiro M., « *The giving reasons requirement* », *University of Chicago Legal Forum*, 1992.

¹⁸ Rosanvallon P., *La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

¹⁹ Dewey J., *The Public and its Problems*, New York, Holt, 1927.

même temps qu'elles sont sources d'informations pour les pouvoirs publics. À travers le traitement de problèmes particuliers, les politiques publiques sont donc créatrices d'un *public* qui se définit comme l'ensemble des personnes affectées par les conséquences d'une politique et qui sont du même coup pleinement justifiées à intervenir dans l'espace public pour faire valoir leurs positions. En l'occurrence, la « publicité » des problèmes implique la « publicité » des résultats de leur traitement, au sens où ils déterminent précisément un public concerné et identifiable, en même temps qu'un tel raisonnement débouche sur l'idée d'une participation la plus large possible aux frontières pas toujours bien établies, signe de ce que Drysek a identifié comme une *participatory and discursive democracy*²⁰.

Pour autant, l'évidence d'un tel raisonnement ne va pas sans poser de multiples et redoutables questions. La démocratie devrait en effet s'exercer à un double niveau : celui des élections qui se construit essentiellement sur la base d'un débat sur les valeurs et les buts recherchés ; un autre serait celui de la participation des acteurs à la connaissance des conséquences induites par les choix effectués par les autorités légitimes. La question posée est bien réelle, mais risque aussi de demeurer sans réponse satisfaisante, dans la mesure où l'une des caractéristiques de l'action publique est que le moment de l'appréciation ne peut jamais totalement coïncider avec le moment de la fourniture. Il n'y a à l'évidence pas de recouvrement entre la temporalité de l'offre et celle des résultats. À défaut de pouvoir articuler ces deux dimensions, il ne faudrait pas que leur dissociation laisse supposer un trop grand scepticisme à l'égard des mécanismes institutionnels de la démocratie politique.

De plus, quelle que soit la pertinence des analyses de départ, le thème de la participation tel qu'il trouve à s'incarner dans la notion de pluralisme n'est pas exempt de lourdes ambiguïtés. Il n'est pas du tout sûr qu'il faille confondre ce qui relève éventuellement de la négociation et de la participation dans des pratiques gestionnaires avec l'établissement de la démocratie. De plus, la prise en compte de l'action publique fait surgir la société dans sa réalité pluraliste de groupes sociaux différenciés, aux intérêts multiples et souvent contradictoires, c'est-à-dire une société forcément inégalitaire, inéquitable et différenciée. Le fait d'ouvrir des possibilités de prise de parole contribue aussi

à créer des opportunités d'action aux acteurs sociaux les mieux organisés. Ce qui pose en quelque sorte la question importante du statut et de la légitimité des « parties prenantes », les fameux *stakeholders* de l'évaluation dite pluraliste chère à Guba et Lincoln, où au bout du compte la construction de ces *stakeholders* devient l'objectif essentiel²¹. On peut se demander si des procédures de participation non maîtrisées ne risquent pas de conforter « le libéralisme des groupes d'intérêts », pour parler comme Lowi, ou le risque de la *pléistocratie*, comme la nomme Jean-Daniel Reynaud, caractérisée par un nombre trop important de parties prenantes pour être maîtrisées²². Le risque est dans la tentation de morceler à l'infini des canaux d'expression et de revendication, car les gouvernants sont facilement tentés de chercher dans les microrégulations d'une démocratie dite « participative » l'utile contrepoint à une démocratie politique incertaine, en même temps qu'un mode de gestion spécifique des problèmes publics, au risque de confondre l'intérêt public avec l'intérêt des publics.

Tout ceci ne facilite guère la démocratie et vient renforcer ce qu'on nomme bien volontiers aujourd'hui un déficit de responsabilité des démocraties, « *an accountability deficit of democracies* ». L'apparition du concept de « gouvernance » a servi à caractériser le nouvel âge d'une action publique marquée par la complexité des problèmes publics, la croissance des interdépendances et de la compétition internationales, la pluralité des centres de décision sans hiérarchie claire et le développement de modes de décision informels pour contrebalancer l'absence de flexibilité des structures bureaucratiques. La géométrie brouillée de l'autorité telle qu'elle ressort aujourd'hui de la réalité de l'action publique ne donne pas une prise facile à l'exercice de la responsabilité démocratique. Et avec le développement d'une « *multi-level governance* », les mécanismes de « responsabilité partagée » n'ont fait qu'exacerber les problèmes de dilution de responsabilité comme les possibilités réelles de contrôle. De même, la prolifération d'agences de contrôle indépendantes, d'institutions transnationales, de banques, etc., intervenant à un titre ou un autre dans le processus de *policy-making*, manifeste une montée caractéristique des acteurs non élus (« *the rise of unelected* ») qui éloigne encore les possibilités de contrôle proprement démocratique. Tous ces acteurs occupent de fait des positions les mettant à l'abri d'une quelconque

²⁰ Dryzek J. S., Berejikian J., « *Reconstructive democratic theory* », *The American Political Science Review*, vol. 87, n° 1, 1993, p. 48-60.

²¹ Guba E. G., Lincoln Y. S., *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1989.

²² Reynaud J.-D., *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A. Colin, 1989.

obligation de « rendre des comptes » aux citoyens eux-mêmes²³.

Il ressort de tout ceci que le gouvernement n'est pas seulement un opérateur de la société, il est aussi celui à qui il revient de construire une véritable sphère publique. Comme on l'a vu, il doit aussi devenir un expert dans l'art de créer les occasions pour les individus de devenir un public. Cela veut dire qu'il ne s'agit pas seulement d'améliorer la pratique de la démocratie représentative traditionnelle, mais bien de créer des canaux plus larges et plus profonds de consultation entre les citoyens et le gouvernement à propos des fins et des moyens de l'action gouvernementale, qui plus que jamais se définit comme un *espace de controverse*. L'obligation de rendre des comptes constitue le noyau central de la responsabilité, c'est elle qu'il faut penser en rapport avec ce qu'est la réalité de l'action publique, quelle qu'en soit la difficulté, et celle-ci est immense.

Les discours en vogue ont souvent oscillé entre une critique parfois démagogique du retard français et un pointillisme méthodologique souvent excessif, sans que soit véritablement élucidée de manière

systématique la question des mécanismes à travers lesquels construire l'emprise pratique de l'évaluation. N'ont pas été abordées en profondeur les questions relatives à l'ancrage institutionnel de l'évaluation et ses liens avec la démocratie, à la capacité pratique de l'administration à pouvoir la développer, aux rapports à établir entre évaluation et gestion, pour ne citer que quelques points. On le voit, il s'agit tout autant de réfléchir aux conditions méthodologiques d'une bonne évaluation qu'aux dimensions contextuelles de son développement. Faire de l'évaluation un problème d'action implique nécessairement une meilleure sensibilité au contexte d'action dans lequel elle est amenée à se déployer ; c'est là au moins suivre une des leçons fortes des sciences sociales elles-mêmes. Une vraie réflexion sur l'évaluation des politiques publiques passe nécessairement par une clarification de son usage et de ses modalités concrètes d'organisation. On le voit, il ne saurait y avoir aujourd'hui de discussion sérieuse et valide du pouvoir politique qui n'accorde une place centrale à l'étude de l'action publique.

²³ Papadopoulos Y., *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

Bibliographie

- [1] PERRET B., *L'Évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2001.
- [2] BOZIO A., ROMANELLO L., « Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat », *Note IPP*, n° 25, mars 2017.
- [3] DURAN P., « Genèse de l'analyse des politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- [4] DURAN P., « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 227-259.
- [5] DURAN P., « L'action publique, un procès sans Sujet », in POUCHET A., *Sociologies du travail : quarante ans après*, Paris, Elsevier, 2001.
- [6] DYE T. R., *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.
- [7] GIBERT P., ANDRAULT M., « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? », *Politiques et Management public*, n° 2/2, 1984, p. 123-133.
- [8] JOHN P., *Making Policy Work*, Londres, New York, Routledge, 2011.
- [9] LOWI T. J., « Decision making vs. policy making: Toward an antidote for technocracy », *Public Administration Review*, May/June, 1970.
- [10] WILDAVSKY A., « The self-evaluating organization », *Public Administration Review*, vol. 32, n° 5, 1972, p. 509-520.
- [11] DURAN P., *Penser l'action publique*, 2^e édition augmentée d'une postface « Pouvoir politique, action publique et sciences sociales », Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009 (1999).
- [12] DURAN P., « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. Introduction générale », *Revue française des affaires sociales* : « L'évaluation des politiques sanitaires et sociales » (dir. P. Duran), n°s 1-2, 2010.
- [13] BLANCHET D., HAGNERE C., LEGENDRE F., THIBAUT F., « Évaluation *ex post* et *ex ante* : l'apport de la microsimulation », *Revue économique*, vol. 67, n° 4, p. 685-696, juillet 2016.
- [14] CHISHOLM D., « Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations », in LANE J.-E. (dir.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage Publications, 1987.
- [15] ROSSI P. H., FREEMAN H. E., *Evaluation: A Systematic Approach*, Londres, Sage Publications, 1993.
- [16] WASSMER E., « L'évaluation des politiques publiques : faut-il de l'interdisciplinarité ? », *Économie et Prévision*, n°s 204-205, 2014, p. 193-209.
- [17] DURAN P., MONNIER E., « Le développement de l'évaluation en France : nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de sciences politiques*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 235-262.
- [18] GREGOIR S., « L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ? », *Économie et Prévision*, n°s 204-205, 2014, p. 211-224.
- [19] LASSWELL H. D., LERNER D. (dir.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- [20] DURAN P., « Public policy analysis in France : From public action to political power », in HALPERN C., HASSETEUFEL P., ZITOUN P. (dir.), *Policy Analysis in France*, Bristol, The Policy Press, coll. « International Library of Policy Analysis », 2018.
- [21] DURAN P., « La responsabilité administrative au prisme de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, n° 47, 2013/3, p. 589-602.