

**L'évaluation des politiques publiques : d'une logique
d'artilleur à des processus continus et partenariaux
d'apprentissage de la pertinence de l'action publique**

*Grandes lignes de l'exposé de Pierre Calame lors des septièmes journées
françaises de l'évaluation – 20 Juin 2006*

8 pages (bip 3068)

Résumé

I. Situer l'évaluation des politiques publiques dans une réflexion d'ensemble sur la gouvernance

II. La vision classique de l'évaluation des politiques publiques se rattache en réalité à une conception traditionnelle de la gouvernance

III. Une vision nouvelle de l'évaluation des politiques publiques l'inscrit dans le cadre plus large d'une société apprenante et d'une gouvernance partenariale

Réf. : intranetfph/bip/3068

Conception de l'évaluation, conception de la gouvernance.

I. Préambule :

Évaluer la pertinence et les effets de l'action publique et en tirer les conséquences, qui pourrait être en désaccord avec cette nécessité, indépendamment même de la nature du régime politique. **Mais évaluer quoi, qui, comment, selon quels critères et avec quels effets ? C'est là que l'affaire se corse.** Et, de fait, la question de l'évaluation a des parfums différents selon les situations et les rapports de force.

Evaluation de quoi et par qui ?

Dans les pays dominés, dépendants de l'aide internationale c'est l'évaluation externe qui compte. Ousmane Sy raconte, quand il était ministre au Mali, que les « vrais » conseils des Ministres c'était la préparation de la venue de la mission d'évaluation de la Banque Mondiale. Les règles de conditionnalité de l'aide renvoient d'ailleurs à des critères et indicateurs de « bonne gouvernance » définis par les bailleurs de fonds et il n'est pas étonnant que le discours sur l'appropriation soit rituelle.

Relation entre évaluation et démocratie.

Prenons l'exemple d'un pays non démocratique comme la Chine. L'Académie des Sciences vient de rédiger un rapport sur la capacité de la gouvernance chinoise à faire évoluer le modèle de développement vers un développement durable – en chinois, « vers une société harmonieuse » - selon les directives énoncées en 2004 par, le premier ministre, Wen Jia Biao. Ce texte est un modèle d'évaluation car il s'intéresse à la **logique des institutions** et non à l'impact de telle ou telle « mesure politique » . La référence si fréquente à la démocratie, dans le discours sur l'évaluation des politiques publiques s'appuie sur l'idée de redevabilité (« accountability ») des responsables mais le problème est plus large : c'est celui de **la légitimité d'exercice du pouvoir.**

Rôle des citoyens dans la définition des critères d'évaluation.

En Afrique, des réseaux d'habitants promeuvent une Charte partenariale. Elle énonce **les principes de pertinence** des politiques publiques. Ces principes deviennent donc les critères d'évaluation de l'action publique. La **construction collective des critères de pertinence** s'avère alors plus importante que des procédures formelles d'évaluation.

Ces quelques exemples montrent qu'une fois posée l'évidence de l'évaluation il faut se demander **dans quelle conception de la gouvernance** s'inscrit une pratique particulière de l'évaluation et identifier les « fausses évidences » sur lesquelles cette pratique repose. Dans ce texte qui suit j'oppose deux conceptions de l'évaluation renvoyant en fait à deux conceptions différentes de la gouvernance elle-même. Je m'appuierai pour cela sur trois ingrédients :

- la réflexion internationale sur la gouvernance ;
- trois expériences d'évaluation que j'ai conduites personnellement : le logement des plus pauvres en Europe (1990) ; la réhabilitation des HLM en France (1994) ; la coopération européenne avec les pays ACP-Afrique-Caraïbe, Pacifique (1999).
- l'expérience du pilotage stratégique d'une fondation internationale évaluer une politique dont l'impact n'est pas isolable.

1. Le rapport unité/diversité est un jeu à somme nulle.

2. L'unité est à l'intérieur de la communauté ; "l'autre" est à l'extérieur.
3. Le secteur public est d'un côté, le secteur privé de l'autre ce sont deux champs d'activité disjoints.
4. Dans la démocratie, la gouvernance "légale" est nécessairement légitime puisqu'elle s'exerce à partir du libre consentement du peuple à être gouverné et du libre choix des gouvernants.
5. La démocratie représentative est la forme indépassable de la gouvernance.
6. A chaque niveau de gouvernance doit correspondre une compétence exclusive pour que la responsabilité de chaque gouvernant puisse être établie sans équivoque.
7. Le découpage sectoriel des problèmes est la condition pour les traiter de manière efficace.
8. La gouvernance est caractérisée par la définition des institutions, la répartition des compétences entre les institutions, l'énoncé de règles uniformes qui garantissent l'égalité des citoyens devant la loi.
9. La réforme de la gouvernance consiste à réformer des institutions, des compétences et des corps des règles.
10. Les règles de la gouvernance régissent une communauté instituée, qui se reconnaît comme telle.
11. L'Etat et la souveraineté résument la gouvernance.
12. Le peuple ne peut pas comprendre les problèmes complexes ; il doit donc en déléguer leur traitement à ses représentants et aux experts que ceux-ci commissionnent.
13. Le moment important, en politique, est le moment de la décision.
14. Le rôle du fonctionnaire c'est de respecter et faire respecter des règles.

A chacun de ces "articles de foi" de l'ancienne gouvernance correspond, comme en négatif, les "articles de foi" de la nouvelle.

La gouvernance en train d'émerger pour répondre aux défis d'un monde à la fois complexe et interdépendant prend pratiquement le contre pied de chacun de ces articles de foi.

II. La vision classique de l'évaluation des politiques publiques se rattache en réalité à une conception traditionnelle de la gouvernance

L'évaluation des politiques publiques est souvent présentée comme un progrès de la gouvernance parce qu'elle accroît la redevabilité des gouvernants qui ont à assumer l'impact de leur action. Cette idée n'est pas critiquable en soi encore que, depuis quelques années, du moins en France, le système politique et gouvernemental français s'est affolé, au sens où une boussole s'affole, battant dans tous les sens, remplaçant une politique par une autre sans même avoir eu le temps que la première ait pu non seulement être évaluée mais même mise en oeuvre.

Quand la promulgation de lois n'a plus pour objet l'impact lui-même de l'action publique mais le discours des pouvoirs publics sur eux-mêmes, quel impact faut-il donc mesurer ? L'évolution du pourcentage d'opinions favorables dans les sondages ?

Mais l'essentiel n'est pas là. L'essentiel est de savoir si la conception traditionnelle de l'évaluation des politiques publiques ne participe pas pleinement à « l'ancienne gouvernance » plutôt que d'être un élément constitutif de la gouvernance à naître ? En tous cas, c'est mon sentiment. Je voudrais donc l'étayer rapidement pour définir ensuite ce que devrait être à mon sens sinon une « bonne » évaluation des politiques publiques du moins de bons processus d'apprentissage multi acteurs de la pertinence de l'action publique dans un monde complexe.

La vision traditionnelle de l'évaluation, contre laquelle je me suis battu au début des années 90 pour faire prévaloir une autre conception, que j'ai pu mettre en oeuvre à la fois pour l'évaluation de la réhabilitation des HLM et pour l'évaluation de la coopération européenne, reposait sur les six hypothèses suivantes :

1.L'important, en politique, est le moment de la décision. Ce moment s'assimile, et c'est pourquoi je parle de logique d'artilleur dans le livre « l'Etat au coeur » , au moment où l'on balance dans la nature un boulet de canon selon une certaine trajectoire. C'est le pouvoir politique qui a choisi la hausse du canon et décidé de déclencher le tir.

2.L'impact d'une politique publique est évaluable. Cette hypothèse paraît « de bon sens » et on la retrouve aussi dans toutes les politiques de coopération, publiques ou privées, qui privilégient le financement de projets. Mais, quand on y réfléchit un peu, la possibilité d'isoler l'effet propre d'une politique publique ou d'un projet est plus rare qu'il n'y paraît. Il faut en effet que l'action entreprise ait des effets relativement rapides et mesurables faute de quoi la diversité des facteurs explicatifs aux évolutions constatées est telle qu'il est bien hasardeux, y compris au plan épistémologique, d'attribuer à tel ou tel facteur la paternité des évolutions constatées. Au risque de créer un paradoxe, je dirai que l'impact est mesurable lorsqu'il était prévisible. Et, s'il était prévisible, parce qu'on dispose par exemple de séries statistiques assez longues, la mesure de l'impact devient presque inutile. Un exemple intéressant : la baisse du nombre de morts sur les routes après les décisions du gouvernement Raffarin. Tous les analystes savaient qu'il existe une relation mathématique avérée entre vitesse moyenne de circulation sur les routes et nombre de morts pour 1000 kilomètres. Dès lors, faire baisser cette vitesse moyenne induit des effets assurés. Ce qui était le moins prévisible, c'est qu'une politique présumée impopulaire auprès des citoyens automobilistes ait été acceptée et que la mise en place des radars ait effectivement produit aussi soudainement la baisse escomptée de la vitesse moyenne. En fait, si je me reporte au comportement moyen des automobilistes au début des années 70, quand le nombre de morts sur la route en France a atteint un pic, l'opinion publique avait lentement et sûrement évolué en 30 ans. L'intérêt de la politique du gouvernement Raffarin, c'est ce que l'on peut appeler le flair politique, a été de pressentir que l'opinion était prête à des mesures que l'on disait jusque là impopulaires.

3.La mesure de l'impact privilégie une approche scientifique. On ne fait pas appel au désir de sens des acteurs ; on se méfie au contraire d'eux et de la subjectivité qu'ils introduiraient assurément dans l'évaluation. On fait alors de celle-ci une nouvelle science.

4.On fait l'hypothèse, conformément à l'idéologie de la révolution française qui ne fait que reprendre et laïciser la conception moyenâgeuse de la différence d'essence entre les clercs et les laïcs, qu'il y a **une différence substantielle entre des responsables politiques, bénéficiant de l'onction sacrée du vote de leurs concitoyens, chargés de définir les politiques, et les acteurs administratifs**, définis comme des véhicules neutres de la mise en oeuvre de ces politiques. C'est la raison pour laquelle, les mettant à distance dans le processus d'évaluation, on se méfie de leur subjectivité, susceptible de nuire à la sacro-sainte scientificité de l'évaluation.

5. On peut identifier les responsables de chaque politique publique. En effet, évaluer une politique publique c'est indirectement évaluer l'action de ceux qui l'ont décidée. Dès lors, l'évaluation des politiques publiques tend à renforcer la conception traditionnelle de la gouvernance démocratique, selon laquelle pour que les responsables puissent être évalués il faut que chaque niveau de gouvernance et chaque administration exerce des responsabilités exclusives.

6. L'évaluation de la politique publique va permettre, pour reprendre la parabole de l'artilleur de « corriger le tir » . On admet en effet, puisqu'il y a évaluation, que l'impact n'était pas si prévisible que cela, ne relevait pas du simple calcul physique de trajectoire, parce qu'un certain nombre de conditions les réactions de la population, l'intervention de mécanismes économiques ou sociaux mal évalués au départ, l'évolution de la société elle-même ont pu interférer avec les intentions de notre responsable politique artilleur.

On notera que toutes les hypothèses que je viens d'écrire font partie des articles de foi de ce que j'appelle l'« ancienne gouvernance » .

III. Une vision nouvelle de l'évaluation des politiques publiques l'inscrit dans le cadre plus large d'une société apprenante et d'une gouvernance partenariale

Je vais maintenant les reprendre un à un et dire comment le problème se pose dans le cadre d'une gouvernance profondément rénovée et modernisée.

1. Ce qui compte en politique ce n'est pas le moment de la décision, c'est le processus, si possible partenarial et participatif, par lequel cette décision a fini non pas par « être prise » mais par « se prendre » . J'ai montré, dans l'Etat au coeur, que plus une situation était complexe, plus le nombre d'acteurs était nombreux et moins l'hypothèse centrale de la politique, à savoir que les responsables doivent choisir entre plusieurs solutions alternatives, a de sens. L'objectif n'est pas de choisir une bonne politique parmi cinq ou six qui se présenteraient mais de parvenir, par le dialogue et par un cheminement qui peut être lent, à une politique satisfaisante. Dans cette évolution, le rôle du politique change profondément. Dans le meilleur des cas, la fonction politique se transfère en amont de la décision et devient l'organisation d'un processus de coconstruction d'une solution satisfaisante. Mais on peut aussi imaginer que ce processus d'élaboration partenariale d'une solution satisfaisante soit assumé par d'autres acteurs que les acteurs politiques traditionnels, auquel cas ceux-ci ont plutôt une fonction notariale : acter que le processus a effectivement abouti à une solution satisfaisante et décider de la mettre en oeuvre.

2. Le problème du politique n'est pas de mener des actions dont l'impact soit aisément évaluable mais des actions qui soient pertinentes c'est-à-dire se révèlent, compte tenu des moyens et de l'information disponibles, les plus utiles à la société. Ce n'est pas qu'une nuance. Dans le premier cas on cherche à évaluer un impact, dans le second une pertinence.

L'exemple de la Politique agricole commune européenne est assez intéressante à cet égard. Le problème n'est plus, depuis longtemps, d'en mesurer l'impact. Le problème est que cette politique qui a maintenant cinquante ans ne correspond tout simplement plus à l'état et aux besoins de la société européenne d'aujourd'hui. Mener une politique pertinente c'est, en amont et à côté de toute question de mesure d'impact, repartir des besoins d'une société devenue massivement urbaine. Ces besoins portent sur les des territoires ruraux, l'alimentation et, presque secondairement des différentes agricultures.

L'approche par la Banque Mondiale des problèmes de gouvernance illustre bien les dérives d'une obsession de la mesure d'impact. La Banque est partie de l'idée que ce qu'elle appelait la bonne gouvernance était la condition préalable au développement. Empêtrée dans cette idéologie, elle a

feint de ne pas voir, jusqu'au tournant des années 90, que l'action de l'Etat était déterminante pour le développement d'un pays et ne pouvait se réduire à la création des conditions d'un « climat propice aux affaires ». Elle feint encore aujourd'hui de ne pas voir que le développement le plus massif se fait en Chine, pays qu'à l'aune des critères de la Banque Mondiale on a du mal à considérer comme un modèle de bonne gouvernance ! Mais comme il faut des mesures d'impact, on fabrique des batteries d'indicateurs. Or, ceux-ci répondent très exactement à la parabole de l'ivrogne qui cherche sous le réverbère les clés qu'il a perdues non pas parce que ses clés sont tombées sous le réverbère mais parce que c'est là qu'il y a la lumière.

Il se trouve que j'ai commencé ma carrière à la fin des années 60 quand la mode était à la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires). J'ai consacré la première année de ma vie professionnelle à fabriquer ainsi des batteries d'indicateurs. Je n'ai pas tardé à voir combien cette démarche était superficielle et éloignée de l'essentiel. Mon expérience, depuis vingt ans, à la direction de la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, m'a montré que chercher à évaluer la pertinence d'une action est une démarche tout aussi exigeante et de mon point de vue bien plus scientifique que de chercher à mesurer des impacts. **Car dès lors que nous nous engageons dans les « vrais » défis du monde contemporain, ces défis sont incommensurables à notre propre action** tandis que nous pouvons à tout moment, et par des effets d'apprentissage sur lesquels je reviendrai, apprécier si nous sommes engagés avec les bons partenaires, sur les bons sujets et selon les bonnes méthodes.

3.Ce qui compte dans l'évaluation des politiques publiques c'est les inflexions que l'on est en mesure de leur donner. Dans un système complexe, qui se prête plus à la stratégie qu'à la planification, la pertinence de l'action publique est fondamentalement liée aux degrés de liberté accordés aux différents acteurs et à la capacité de chacun d'entre eux à participer à des apprentissages individuels et collectifs qui augmenteront ses compétences. On le voit dans tous les problèmes d'ordre coopératif, où l'on ne peut atteindre de résultat probant que par la coopération des différents acteurs. Cette coopération n'est pas le fruit d'une décision ponctuelle de nature politique mais d'un long apprentissage. Dès lors, se priver de l'implication des acteurs, de tous les acteurs, dans l'évaluation d'une politique c'est les priver de l'essentiel de ce que l'on attend précisément de cette évaluation : un surcroît de compétence de chacun d'eux!

4.Pour constituer la société dans son ensemble et chacune de ses organisations en particulier comme autant de systèmes apprenants, il faut admettre qu'il n'y a pas d'un côté des responsables politiques détenteurs de sens et de l'autre des administrateurs dont on attendrait seulement de la loyauté à l'égard des décisions prises. C'est ce type de modèle mental qui a donné naissance à la technocratie, c'est-à-dire à un pouvoir de l'administration qui ne cesse de se dissimuler, y compris parfois à ses propres yeux, parce que ce pouvoir n'est pas jugé « légitime » .

Ma posture a toujours été radicalement différente. **Un acteur n'est en mesure d'évoluer que s'il se sent partie prenante du sens même de l'action** et cela vaut non seulement pour l'administration prise dans son ensemble mais pour chaque fonctionnaire pris en particulier. Et quelle meilleure manière de faire en sorte qu'il soit partie prenante au sens que d'en faire un acteur central de l'évaluation ! C'est la raison pour laquelle j'avais mis comme condition, lorsque l'on m'a demandé d'animer l'évaluation de la réhabilitation du logement social en 1994, que cette évaluation serait conduite par **l'ensemble des acteurs**. C'est pourquoi j'ai créé à l'époque dix groupes locaux dans dix agglomérations différentes réunissant tous les acteurs. Il suffisait, problème classique, de les placer dans des conditions psychologiques leur permettant de ne pas s'enfermer dans des jeux de rôle institutionnels et traditionnels. Ce qui est remarquable c'est que chaque groupe local a su produire un énoncé des conditions de pertinence de la réhabilitation du logement social, sous forme de plate-forme locale de réhabilitation. Ce qui est plus remarquable encore c'est que **toutes ces plates-formes locales se ressemblaient remarquablement**.

N'est-ce pas dire qu'il y a une véritable science de la production collective de la pertinence de l'action publique ? En ce qui me concerne, depuis vingt ans j'en fais l'expérience. La gouvernance étant une question éternelle elle répond à des principes universels dont la traduction concrète doit être adaptée à chaque lieu et chaque contexte. **Ce constat est à la base de ce que j'appelle le principe de subsidiarité active.** Mais cette connaissance des principes communs ne peut découler que d'un échange intense d'expériences, mené avec la pleine participation des acteurs eux-mêmes. Je n'ai trouvé à ce jour aucun contre exemple à la philosophie qui guide le principe de subsidiarité active.

Un des derniers exemples en date est celui de la rencontre des maires africains à Africités³ à Yaoundé en décembre 2003. La conférence était consacrée à la délivrance des services de base à la population dans les villes africaines. Dix services de base différents, allant de l'éducation à l'assainissement et de l'organisation des marchés au traitement des déchets, ont été étudiés pendant la conférence. En utilisant la méthode de cartographie conceptuelle développée par la société Exemole, nous avons pu montrer que les conditions de pertinence de l'action publique sur chacun des dix domaines étaient les mêmes. Cela a permis d'énoncer les six principes de base à mettre en oeuvre. Dès lors le défi est de transformer l'action publique, ses institutions, la culture et la compétence de ses acteurs, de développer au fil du temps les apprentissages partenariaux avec les habitants pour parvenir à mettre ces principes en oeuvre.

5.L'hypothèse de base de l'évaluation des politiques publiques, selon laquelle cette évaluation permettra aux « responsables » de la politique d'apprécier leur action et de faire évoluer leur comportement en conséquence, est, je l'ai dit précédemment, que chaque niveau de collectivité et chaque administration exerce une responsabilité exclusive. Or cette hypothèse d'exclusivité, de segmentation, est au coeur de la crise de la gouvernance contemporaine comme je l'ai montré dans le livre « la Démocratie en miettes » . **Face à un monde complexe et interdépendant, l'action publique ne trouve sa pertinence qu'en étant capable de gérer les relations de tous ordres.** Et c'est pourquoi le principe de subsidiarité active met au centre de la pertinence de la gouvernance l'articulation des échelles de gouvernance et l'exercice de la responsabilité partagée, à l'opposé des théories traditionnelles, dont la loi française sur la décentralisation est le plus magnifique et anachronique exemple, qui privilégie les « blocs de compétence » et le partage strict des responsabilités.

On sait ce qu'il est advenu de la loi de décentralisation. Comme aucun problème réel de la société ne peut se traiter à un seul niveau, cette obsession de la clarté des responsabilités a conduit au résultat aussi paradoxal que parfaitement prévu dès 1982 : tout le monde se mêle de tout et comme la responsabilité partagée était exclue d'avance du système de pensée dominant à l'époque, tout le monde se mêle de tout sans aucune lisibilité et cohérence possible.

Résultat : chaque évaluation de politique publique conduira certainement à conclure que l'action publique s'est heurtée au cloisonnement des acteurs sans se rendre compte que ce cloisonnement était l'hypothèse de départ de l'évaluation!

6.La logique d'artilleur consiste, on l'a vu, à « corriger le tir » . La politique se présente alors de façon séquentielle : on vise, on tire, on va au résultat, on corrige le tir, etc.. En réalité, les impacts sont beaucoup trop diffus et, pour les grandes politiques, à beaucoup trop long terme, pour que cette démarche ait un sens. Là aussi un changement de regard est nécessaire. J'en ai déjà esquissé les grandes lignes : **faire de la société un système apprenant.** C'est à tout moment et non à intervalles plus ou moins espacés que chaque acteur et que les acteurs réunis doivent être amenés à apprécier la signification de leurs actes et à tirer parti des leçons du passé ou des leçons des autres. **Ce qui compte c'est de créer les mécanismes et les moments d'une capitalisation de l'expérience.** Dans le cas de notre fondation par exemple et quoique l'expérience d'une

organisation privée indépendante ne soit pas complètement transposable à un système public, cela se traduit, d'un côté, par **un partage continu de l'expérience** et, de l'autre, par **des temps collectifs** tous les sept à dix ans, appelés période sabbatiale, au cours desquels aucune action nouvelle n'est lancée, la fondation poursuit sur son aire et met à profit cette période longue, de dix huit mois, pour procéder à l'évaluation **collective**, avec l'ensemble de ses partenaires, de l'évolution de son action.

Comment ne pas rêver d'instaurer ainsi dans la vie publique, en lieu et place de périodes de campagnes électorales où toute évaluation est biaisée parce que subordonnée au combat politique, des périodes de pose collective où aucun dispositif législatif nouveau ne serait mis en place mais où **l'ensemble de la société se mettrait en situation de réflexion sur son destin**, sur ce qu'elle a appris et sur la pertinence de son action publique!

Dans ces démarches, rien ne saurait remplacer le partage de l'expérience avec d'autres. C'est le sens même des « évaluations par les pairs » (peer review) lancées par l'OCDE. C'est aussi, à mon sens, l'une des principales vertus de l'Union Européenne.

L'exemple des droits économiques sociaux et culturels (DESC) est particulièrement instructif à cet égard. La plupart des pays ont ratifié les conventions internationales définissant ces droits pour chaque individu. En quoi cela a-t-il changé leur situation ? Car, au contraire des droits politiques, ces droits ne sont effectifs que s'il existe des politiques publiques permettant de les atteindre et ces politiques elles-mêmes sont évidemment subordonnées aux moyens dont dispose la société.

Peut-on reprocher à un pays africain de ne pas soigner le Sida avec les mêmes moyens que la société américaine si cet Etat ne dispose même pas des moyens des campagnes de vaccination ?

Affirmer l'existence de droits économiques et sociaux et la portée internationale des conventions ratifiées dans ce domaine, ne peut donc signifier qu'une chose : que chaque pays s'engage à mettre en oeuvre, en fonction de sa situation propre, les « meilleurs moyens possibles ». Mais qui définit ces « meilleurs moyens possibles » ? Ce ne peut être que le pays lui-même sous le regard de ses pairs et sur la base d'un intense échange d'expériences à partir duquel, comme je l'ai montré à propos des services de base des villes africaines, peuvent être identifiés les principes généraux à mettre en oeuvre et divers exemples de leur application concrète.