QUEL DÉVELOPPEMENT, QUELLE PROFESSIONNALISATION DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES ?

Vincent Claude Spenlehauer

▶ **To cite this version:**

Vincent Claude Spenlehauer. QUEL DÉVELOPPEMENT, QUELLE PROFESSIONNALISATION DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES ?. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 1998, politiques publiques locales, le défi de l'évaluation, 3 (38), pp. 46-52. hal-01962448

HAL Id: hal-01962448

https://enpc.hal.science/hal-01962448

Submitted on 20 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

QUELS DEVELOPPEMENT, QUELLE PROFESSIONNALISATION DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES ?

Vincent SPENLEHAUER, chercheur en sciences politiques à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, Ministère de l'Equipement.

En France comme dans nombre de pays démocratiques, la question de la pratique de l'évaluation des politiques publiques ne se pose pas. N'importe quelle politique publique y est plus ou moins spontanément évaluée par une grande variété d'acteurs et en particulier par ceux qui la construisent et la mettent en œuvre. La question est plutôt de savoir si la pratique de l'évaluation peut être organisée de façon institutionnellement et méthodologiquement cohérente et légitime. L'enjeu est double. D'une part, il s'agit que les pouvoirs publics[1] sachent mieux si ce qu'ils ont fait correspond de manière satisfaisante à ce que leurs mandataires leur avaient commandé de faire (plus ou moins explicitement bien-sûr). D'autre part, en prenant alors en considération les spécificités du cas français, il s'agit de veiller à ce que l'organisation de la pratique de l'évaluation se démarque, innove par rapport aux modes traditionnels d'expertise publique - notamment ceux qui fondent pour partie la légitimité des grands corps d'Etat - et contribue à faire véritablement évoluer les cadres de l'action publique. En France comme ailleurs, l'organisation de la pratique de l'évaluation revient toujours à déléguer des pouvoirs ou compétences d'évaluation à un petit nombre d'acteurs ; ceux-ci deviennent dès lors des « évaluateurs légitimes des politiques publiques ». Parmi ceux-ci, on devrait logiquement trouver des professionnels de l'évaluation chargés plus spécialement de la régulation méthodologique innovante de l'activité évaluative.

L'hypothèse à laquelle le présent texte tente de donner quelque fondement et intelligibilité est que l'organisation de la pratique de l'évaluation des politiques publiques des collectivités territoriales, trop calquée sur celle de l'Etat, n'est guère propice à la constitution d'une profession de l'évaluation et voue à terme celle-ci à n'être plus qu'un mot creux.

Le modèle solennel, hiérarchique et élitiste de l'évaluation en France

La pratique de l'évaluation des politiques publiques s'est d'abord développée aux Etats-Unis (*policy evaluation*) à la fin des années 1960. A la faveur d'une délégitimation concomitante du *Program-Planning-Budgeting System* (équivalent-ancêtre de la Rationalisation des Choix Budgétaires) et des politiques publiques interventionnistes lancées dans le cadre de la *Great Society* du Président Lyndon Johnson, un mode d'expertise est né sous une forme hybride combinant les acquis méthodologiques de l'évaluation de programmes (*program evaluation* ; plutôt focalisée sur la mesure des effets des programmes publics) et les développements théoriques de l'analyse des politiques publiques (*policy analysis* ; s'attachant à comprendre les logiques socio-politiques de l'action publique). C'est pour des raisons contextuelles similaires - chute de la RCB et crise déclarée de l'Etat-Providence - que l'évaluation des politiques publiques a commencé, au début des années 1980, à acquérir droit de cité en France. Cependant, les spécificités du cadre français d'importation de l'évaluation des politiques publiques à l'Américaine en ont suscité une traduction peu pluraliste sur les plans méthodologique, institutionnel et pratique.

Outre-Atlantique, l'expertise évaluative a été portée sur les fonts baptismaux au gré d'interactions à la fois intenses et « équilibrées » entre trois types d'acteurs collectifs : décideurs

[1] Les citoyens en font partie en vertu de leur droit de vote.

administratifs, hommes politiques gouvernementaux et non-gouvernementaux, et chercheurs en sciences sociales. L'implication traditionnellement forte et légitime de ces derniers dans la conduite des politiques publiques a permis l'éclosion d'une profession spécifique de l'évaluation des politiques publiques aussi théoriquement imaginative que pratiquement entreprenante. Bien établis et banalisés sont aujourd'hui ses guildes, ses écoles, ses enseignements universitaires, ses colloques, ses revues, ses livres, ses banques de *case studies*, ses débats méthodologiques et déontologiques, etc.

Par comparaison, l'acclimatation de l'évaluation des politiques publiques en France s'est effectuée de manière nettement plus lente, discrète et institutionnaliste. Certes, comme aux Etats-Unis, un tripode administration-politique-recherche en sciences sociales a fonctionné tel un générateur d'idées et d'expériences évaluatives mais il n'a pas été caractérisé par la parité observée aux Etats-Unis. A quelques remarquables exceptions, les chercheurs en sciences sociales français (CNRS et Université), pétris d'un certain idéal d'indépendance critique, ne se sont guère mobilisés en tant que possibles évaluateurs méthodologiquement et déontologiquement légitimes des politiques publiques. Cette faible implication a eu deux conséquences importantes. *Primo*, peu d'hommes politiques gouvernementaux et non-gouvernementaux ont pris conscience que l'évaluation des politiques publiques pouvait être un outil de régulation et de pilotage des affaires publiques. *Secundo*, en raison principalement du peu d'intérêt porté par les chercheurs et les décideurs politiques à l'évaluation des politiques publiques, ce sont pour l'essentiel certains segments de la haute fonction publique française, regroupés au sein d'entités telles le Commissariat Général du Plan, la Cour des Comptes, ou la Direction de la Prévision du ministère des Finances, qui ont forgé le modèle devant encadrer la pratique de l'évaluation des politiques publiques en France.

Le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques créé selon les dispositions prévues par le décret du 22 janvier 1990 constitue le prototype du modèle en question. Il présente les caractéristiques suivantes. Le dispositif procède en premier lieu d'une théâtralisation solennelle des enjeux politiques et institutionnels de la pratique de l'évaluation ; l'inauguration en grande pompe du dispositif par le Président de la République et son Premier Ministre en est un des indices. Le Comité interministériel de l'Evaluation, le bien nommé CIME, décide des évaluations qui sont à mener et incarne donc la volonté de donner à l'évaluation une prétention et une responsabilité hautement gouvernementale. Cette dramatisation se trouve renforcée par le caractère centralisé du dispositif. Au niveau de l'Etat central, non seulement le CIME est seul apte à déclencher une évaluation mais il a été décrété que le dispositif tout entier n'avait pas vocation à animer, coordonner et développer les pôles d'expertise évaluative ou potentiellement évaluative existant à tous les niveaux de l'administration française et à l'extérieur de cette dernière (Universités, CNRS, Parlement, Conseil économique et social, consulting privé, etc.). Certes, au Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), « *chargé de favoriser le développement de l'évaluation et de définir une déontologie en la matière* [et de veiller] *à la qualité et à l'objectivité des travaux bénéficiant du Fonds national de développement de l'évaluation* [FNDE] », incombe une mission pédagogique mais il dispose de moyens humains et financiers dérisoires compte tenu de la nature et de l'ampleur de la tâche à accomplir.

Un modèle peu engageant mais jamais contesté au niveau des acteurs des politiques locales

Le modèle d'évaluation des politiques publiques institué à travers la création en 1990 du dispositif interministériel d'évaluation véhicule une image de l'évaluation des politiques publiques fondée sur un certain nombre de normes qui conditionnent, d'une part, l'ampleur et les résultats de la diffusion du modèle dans l'espace politico-administratif local (ou infranational) et, d'autre part, le rôle et la fonction des évaluateurs des politiques publiques locales.

En ce qui concerne la diffusion du modèle, les observations suivantes peuvent être faites. Le modèle en vigueur présente l'évaluation des politiques publiques comme un mode d'expertise s'adressant essentiellement à des élites politico-administratives et relevant de leur responsabilité. Cette conception élitiste de l'évaluation tourne le dos au fait que les processus de décision et d'évaluation plus ou moins organisée structurant les politiques publiques sont loin de ne se situer que dans les mains d'une poignée d'individus hiérarchiquement haut placés. Ainsi cette conception s'aliène une grande partie de la clientèle potentielle de l'évaluation. En outre, force est de constater que les élites politico-administratives de rang national ou infranational ne peuvent pas être de grandes consommatrices d'évaluation des politiques publiques. A ce titre, il n'est pas surprenant que l'immense majorité des présidences des Conseils Généraux n'aient pas souhaité s'investir institutionnellement dans l'évaluation des politiques publiques, l'évaluation de leurs actions globales risquant, entre autres choses, de dévoiler et de perturber des stratégies politiciennes dont l'efficacité est souvent fondée sur la discrétion et une forme de rationalité guère imprégnée par le mythe de l'intérêt général. Par exemple, nous avons pu observer un Conseil Général refuser que le rapport officiel d'évaluation d'un programme européen auquel il participait comporte certaines analyses géographiques montrant une utilisation en partie clientéliste du programme européen vis à vis de certaines communes du département[2]. Mais, en deçà du niveau hiérarchique de la présidence du Conseil Général où le principe idéaliste de la nécessaire transparence produite par l'évaluation a été vigoureusement barré, nous avons trouvé des fonctionnaires locaux prêts à faire ou à faire faire de l'évaluation dans un but d'efficacité et d'apprentissage du sens de leurs actions[3].

Dans le cadre du modèle d'évaluation formalisé en 1990, ces fonctionnaires pro-évaluatifs des Conseils Généraux sont représentatifs de la clientèle oubliée et pourtant essentielle de la pratique de l'évaluation des politiques publiques locales. Leurs collègues dans les administrations déconcentrées de l'Etat œuvrent dans une situation similaire. Lorsqu'ils souhaitent conduire ou faire conduire une évaluation d'une action d'initiative en partie locale, ils ne disposent que de très peu d'autonomie et de moyens pour mener à bien leurs projets. Afin d'obtenir un financement pour leurs projets d'évaluation, ils peuvent établir un partenariat évaluatif avec leurs collègues territoriaux. Toutefois, outre le fait que ceux-ci manquent eux-aussi de moyens et d'autonomie, le climat encore quelque peu concurrentiel qui régit les relations institutionnelles entre Etat et collectivités territoriales depuis la promulgation des lois de décentralisation fait que ces partenariats font davantage figure d'exception que de règle.

Ainsi, les fonctionnaires locaux d'Etat intéressés par la démarche évaluative sont en général obligés de démarcher un petit nombre d'administrations centrales distribuant des budgets au compte-goutte (lorsqu'elles ont des budgets prévus à cet effet ce qui est loin d'être toujours le cas) et marchandant leur « générosité » contre des actes d'allégeance allant de la participation à d'improductives et chronophages réunions de travail à Paris jusqu'à l'acceptation implicite de l'éventualité d'une sanction négative post-évaluative. Le passage obligé par Paris présente un autre défaut que celui d'être possiblement rédhibitoire pour les consommateurs potentiels locaux d'évaluation côté Etat. Il freine également le développement d'évaluations comparatives trans-territoriales dont l'utilité et la pertinence devraient être évidentes pour ce qui est des politiques publiques locales et des politiques publiques nationales encadrant des initiatives prises au niveau local. Il est par exemple indéniable que les évaluations des contrats de plan

[2] Cf. Spenlehauer (Vincent), *L'évaluation de politique, usages sociaux*, l'Harmattan, Paris, 1995.

[3] Un propos analogue peut être énoncé au sujet du rapport qu'entretiennent les grands décideurs urbains avec la question de l'institutionnalisation d'une pratique méthodologiquement régulée de l'évaluation de leurs politiques.

Etat/Région gagneraient en qualité si le petit et faiblement doté[4] service du Commissariat Général au Plan qui en est l'unique gestionnaire et ordonnateur déléguait davantage d'autonomie et de moyens aux services d'études des SGAR, ce qui permettrait à ces derniers de se constituer véritablement en réseau dynamique d'évaluation des politiques locales.

Si l'on dresse un rapide bilan de la pratique institutionnalisée de l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales, on constate qu'une demi-douzaine de Conseils régionaux a entrepris des actions en la matière (Bretagne, Lorraine, Rhône-Alpes, etc.). Après analyse, ce léger engouement régional pour l'évaluation n'a rien pour surprendre. Les Conseils régionaux sont des institutions jeunes dont la création a été applaudie et soutenue par de nombreux universitaires et chercheurs pensant que la région était le niveau pertinent pour la modernisation et la rationalisation de la vie publique française. Lorsqu'elles ne sont pas gouvernées par des élus trop fortement « départementalistes » et eu égard au mode de scrutin proportionnel qui fragmente leur assemblée, les régions, pour s'imposer dans le concert politico-institutionnel local et national, ont tout intérêt à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques bien ciblées et efficientes, et donc à développer une fonction « évaluation des politiques publiques » en leur sein. Si les investissements évaluatifs de certains Conseils régionaux doivent être salués, il est difficile de taire un certain nombre d'interrogations quant aux motifs profonds de ces investissements et à la pérennité de la fonction évaluative mise en place en conséquence. En effet, le fait est que ces investissements évaluatifs régionaux se conforment tous au modèle national d'évaluation décrit ci-dessus.

Dans tous les cas régionaux observés, l'activité d'évaluation s'inscrit dans le fonctionnement lourd et procédurier d'un dispositif complexe placé sous la responsabilité regardante et centralisatrice du sommet de l'exécutif régional. On peut déjà se demander si l'existence de ces dispositifs est motivée par un besoin « réel » d'évaluation ou si elle participe d'une politique symbolique d'apparat par laquelle certains Conseils régionaux font montre d'une certaine modernité institutionnelle à l'adresse de l'Etat et des autres collectivités territoriales. Dans l'hypothèse optimiste où ce jeu d'illusionniste ne constituerait pas l'unique dimension des dispositifs régionaux d'évaluation existants, on doit admettre qu'empiriquement leur caractère élitiste et centralisé infère que la plupart des élus régionaux (y compris ceux de la majorité en place) ne se sentent pas concernés par les évaluations lancées au nom de leur institution[5]. On peut établir exactement le même constat pour ce qui est des fonctionnaires régionaux intermédiaires ; sans compter certains chercheurs en sciences sociales qui, dans deux des régions « évaluationnistes » (Bretagne et Rhône-Alpes), ont été nommés membres d'un comité scientifique régional d'évaluation et qui après une phase d'enthousiasme éprouvent une sorte de découragement quant au rôle limité qui leur est imparti dans les procédures d'évaluation (par exemple, définition des *evaluanda* et établissement des cahiers des charges) et à leur maintien à l'écart des logiques politico-administratives du Conseil Régional.

Vers une profession de l'évaluation des politiques publiques locales ?

Compte tenu de ce qui précède, que peut-on dire sur ceux que l'on appelle communément les « évaluateurs des politiques publiques locales » c'est-à-dire ceux qui évaluent des politiques publiques locales, qui ne sont officiellement acteurs de ces politiques que le temps du déroulement du processus d'évaluation et qui, au titre de cette indépendance officielle par

[4] Il est prévu que 6/10 000èmes des crédits Etat des CPER soient consacrés à leur évaluation, soit un ratio de 600 KF pour un milliard de francs. Pour donner un autre ordre de grandeur, un milliard de francs équivaut approximativement à la contribution annuelle de l'Etat au CPER Rhône-Alpes.

[5] C'est ce qui ressort des enquêtes que nous avons menées en « régions évaluationnistes » dans le cadre d'une recherche pour le compte de l'Agence Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme.

rapport à leur objet d'expertise, sont considérés comme des experts en évaluation des politiques publiques locales ? Plus précisément, peuvent-ils former une profession au sens classique du terme, c'est-à-dire un groupe d'individus dont l'activité rémunératrice est régie par des règles et des compétences communes transcendant leurs spécialisations (et autres facteurs de division), dont le respect prime sur la recherche du profit, et qui leur permettent d'assurer une fonction sociale (politico-administrative en l'occurrence) reconnue indispensable par les pouvoirs publics locaux ? A notre connaissance, les intellectuels qui stigmatisent le caractère anti-démocratique d'un octroi trop fréquent et trop important de légitimité à des experts dans la gestion des affaires publiques peuvent attendre quelque temps avant de pouvoir prendre les évaluateurs en ligne de mire. Il s'en faut de beaucoup pour que les évaluateurs deviennent une profession digne de ce nom et donc éventuellement une corporation se comportant comme un groupe d'intérêt ayant une influence déterminante sur les décisions et les modes de décision publiques.

Ainsi que nous l'avons explicité plus haut, les sources de commandite d'évaluation sont peu nombreuses, politiquement et administrativement prudentes et hiérarchiquement haut placées, et, par causalité partielle, les crédits évaluatifs sont globalement peu élevés[6]. Cela a plusieurs conséquences sur la population des évaluateurs. Tout d'abord, celle-ci est petite. Même en considérant ses membres comme des évaluateurs très occasionnels - ce qui est l'hypothèse la plus plausible -, le milieu de l'expertise mobilisable pour des évaluations ne doit probablement pas comprendre davantage que 200 individus[7].

Ceci étant dit, on doit se poser la question du profil des candidats à ce petit marché de l'évaluation des politiques locales. Peuvent être identifiés deux types d'évaluateurs se situant aux deux extrémités d'un *continuum* unique mais peu rempli, et correspondant à deux modèles professionnels bien distincts. D'un côté, on trouve des « évaluateurs-chercheurs »[8]. Ils perçoivent déjà un salaire hors contrats d'évaluation, ils n'ont pas ou presque pas de charges de structure, leurs étudiants peuvent servir de main-d'œuvre peu onéreuse. Pour cette catégorie d'évaluateurs, pratiquer contractuellement l'évaluation répond à des objectifs multiples : abonder les trop faibles budgets de fonctionnement de leur unité pour effectuer des recherches « libres », trouver des débouchés professionnels pour leurs étudiants, avoir accès à des terrains de recherche couverts par l'évaluation, construire une notoriété extra-académique compensant le cas échéant une faible notoriété intra-académique, etc. Leurs prix « défiant tout concurrence », leur capacité d'analyse des faits, leur rigueur méthodologique sont leurs points forts. Leur « sectarisme » disciplinaire et académique, leur propension à oublier la logique pragmatique de l'évaluation, ainsi que leur manque de réalisme dans l'organisation de leurs mission d'expertise constituent en revanche leurs points faibles (en général bien entendu). De

---

[6] Nous avons pu estimer qu'en volume financier le marché de l'évaluation des politiques publiques locales n'excédait pas les 20 millions de francs par an. Cette estimation peut être rapportée par exemple à une autre relative au coût annuel (salarial et autre) d'un consultant privé en évaluation qui est de l'ordre de 700 KF. A partir de ces bases chiffrées on déduit le nombre d'une trentaine « d'évaluateur-an » en activité chaque année. Bien entendu, il ne s'agit ici que d'approximations grossières mais elles montrent par exemple qu'actuellement une revue française professionnelle centrée sur la pratique de l'évaluation des politiques publiques locales n'a pas lieu d'être, sauf apport massif de subventions.

[7] Une étude de la répartition de cette population sur le territoire national est à faire mais il ne semble pas trop imprudent d'affirmer qu'elle est regroupée autour des grands pôles urbains et universitaires du pays.

[8] Nous rangeons dans cette catégorie les laboratoires de recherche du CNRS, de l'Université ou des grandes écoles, les établissements publics d'expertise comme l'INRETS, des entités administratives comme le CEREQ, etc. Mais nous en excluons les services publics comme les centres d'études techniques de l'Equipement (CETE) (qui en dehors de quelques cas exceptionnels sont trop considérés comme juge et partie pour être reconnus comme évaluateurs), ou évidemment les Chambres Régionales des Comptes (malgré quelques intéressantes initiatives ici ou là).

l’autre côté, on trouve les « évaluateurs-consultants privés » (professions libérales). Ils font évidemment payer leurs prestations plus chères que les évaluateurs-chercheurs. De plus, un impératif de rentabilité s’impose à eux. Leur disponibilité est donc relativement réduite car le temps leur est chèrement compté (mais cela est en partie compensé par le dynamisme et le systématisme de leur démarchage). Ils ne se lancent en général dans une évaluation que lorsqu’ils pensent disposer d’un capital d’expertise suffisant dans le domaine étudié, ce qui présente un certain nombre d’avantages évidents... mais également des inconvénients. En effet, les évaluateurs privés ont parfois tendance à habiller d’anciennes expertises non-évaluatives en évaluations de politique au détriment d’innovations méthodologiques ou empiriques. En outre, si l’on prend parallèlement en considération l’aspect crucial des relations de service qu’entretiennent les évaluateurs privés avec les commanditaires d'évaluation, leurs évaluations tendent à se cantonner dans une description peu analytique des faits et dans la formulation de propositions peu imaginatives et plutôt conformistes.

Cette importante bipolarité de l’offre d'évaluation des politiques publiques locales n’engage guère à l’optimisme quant à une autoconstitution de la population des évaluateurs en profession. Il existe certes d’intéressantes *joint-ventures* entre les deux formes professionnelles évoquées mais elles sont rares car longues, difficiles et risquées à mettre en place. On retombe toujours sur le problème de la demande d'évaluation. Sa rareté et son indigence n’incite pas les évaluateurs à assumer les coûts de transaction nécessaires pour établir des alliances évaluatives entre disciplines des sciences sociales, entre profession connexes de l’expertise (contrôle de gestion, audit d’organisation, enquêtes statistiques, etc.), et entre évaluateurs-chercheurs et évaluateurs privés. La prégnance du modèle réservant le pouvoir de commandite, de gestion et d’utilisation des évaluations à des grands décideurs politico-administratifs a permis de donner à la pratique de l'évaluation une certaine visibilité et une valeur de nécessité. Mais elle empêche également les acteurs plus banals des politiques publiques locales de s’approprier l'évaluation, d’y prendre goût, de la trouver et la rendre utile. Pourtant, une collaboration plus forte et plus assumée (par la reconnaissance de l’aspect potentiellement formateur de la prestation de service de l'évaluateur) entre services opérationnels des collectivités territoriales et évaluateurs permettrait aux évaluateurs, du fait d’une moindre réticence des services, de moins se limiter à la mesure des effets des politiques pour se consacrer davantage à la compréhension des logiques et systèmes d’action qui forment l’ossature de ces mêmes politiques.

Aujourd’hui, au niveau national, faute d’avoir banalisé l'évaluation des politiques publiques, le dispositif interministériel d'évaluation ne tourne plus qu’au ralenti et est même en voie de cessation d’activités ; l'évaluation « nationale » prend de plus en plus l’allure d’une mode bientôt dépassée en raison notamment de sa non-professionnalisation. Peut-être sera-t-on assez avisé au niveau des collectivités territoriales pour tirer les leçons de cette expérience gouvernementale et redresser la barre. Mais peut-être aussi qu’en termes d’expertise publique, la décentralisation n’a-t-elle rien à voir avec la modernisation des cadres de l’action publique. Alors tant pis pour nous d’y avoir cru !