



Steve JACOB

INSTITUTIONNALISER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Étude comparée des dispositifs en Belgique,
en France, en Suisse et aux Pays-Bas



P.I.E. - Peter Lang



Steve JACOB

INSTITUTIONNALISER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Étude comparée des dispositifs en Belgique,
en France, en Suisse et aux Pays-Bas



P.I.E. - Peter Lang

Introduction

L'évaluation des politiques publiques est un concept récurrent du discours politique contemporain. Cette pratique jette un nouveau regard sur l'action de l'État et rompt le monopole des traditionnels contrôles de légalité et de régularité en vigueur jusqu'il y a peu. Sans doute est-ce parce qu'elle fournit des clés de compréhension sur les effets des politiques et de la mesure de l'atteinte des objectifs que l'évaluation apparaît si populaire. Il est vrai que l'évaluation permet de répondre aux attentes des principaux acteurs intéressés par l'amélioration de la gestion publique. Pour les décideurs, qui entendent appuyer leurs décisions sur des données objectives, l'évaluation est une source d'informations non négligeable. Les responsables administratifs, soucieux d'améliorer la gestion interne de leurs services, trouvent dans cet exercice une impulsion à un processus d'apprentissage organisationnel. Enfin, les citoyens désireux de disposer d'explications sur la conduite de l'action de l'État peuvent, à la lecture de certains rapports d'évaluation (par exemple, sur les sites internet d'organismes spécialisés tels que la Cour des comptes¹ ou le portail français de l'évaluation²), prendre conscience des contraintes limitant les initiatives des pouvoirs publics.

L'évaluation, composante des sciences sociales³, s'est développée aux États-Unis, au cours des années 1970, avant de se généraliser dans la plupart des démocraties occidentales⁴. Cet essaimage se comprend par le fait que les principales raisons explicatives de ce mouvement sont

¹ <http://www.courdescomptes.be> (Belgique), <http://www.ccomptes.fr> (France), <http://www.rekenkamer.nl> (Pays-Bas), <http://www.efk.admin.ch> (Suisse) [consultés le 2 août 2005].

² <http://www.evaluation.gouv.fr> [consulté le 2 août 2005].

³ L'évaluation est une pratique pluridisciplinaire qui, très rapidement, s'est autonomisée des disciplines académiques auxquelles elle emprunte les techniques et méthodes. En se développant, l'évaluation alimente de multiples réflexions théoriques et recherches empiriques, mais aussi des débats politiques. Des revues scientifiques lui sont spécialement consacrées, des sociétés professionnelles se constituent au niveau national et/ou régional, et des instances parlementaires ou exécutives sont formellement en charge de piloter des évaluations. Tous ces éléments participent d'un même mouvement qui vise à développer et à améliorer la pratique et l'utilité de l'évaluation des politiques publiques.

⁴ Furubo, J.-E., Rist, R. et R. Sandhal (eds.), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002.

universelles. Brièvement, il s'agit d'une volonté de réduire les déficits publics et de freiner l'érosion du degré de confiance des populations envers leurs institutions. Ces symptômes conduisent les gouvernements à amorcer un programme de modernisation de la gestion publique qui s'appuie sur une idéologie managériale inspirée des théoriciens de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*)⁵. C'est dans ce contexte que l'évaluation des politiques publiques est devenue un instrument au service des acteurs politico-administratifs poursuivant un objectif général d'amélioration de la gestion publique en vue d'offrir aux citoyens un service de qualité.

En raison de ses finalités pratiques, l'évaluation peut être mobilisée par les acteurs politico-administratifs aux différentes étapes du cycle d'une politique publique. En mettant à la disposition des décideurs une information précise sur des enjeux particuliers, les savoirs produits par l'évaluation alimentent les débats lors de l'élaboration d'une politique et peuvent, dans certains cas, légitimer la prise de décision. Ensuite, elle permet d'éviter les lacunes ou les déficits de mise en œuvre, par lesquels une intention politique est détournée de ses objectifs originels suite aux aléas de concrétisation de l'action publique (par exemple : non-exécution, application sélective, etc.). En fin de cycle, l'évaluation est une démarche qui permet de vérifier l'efficacité et l'efficience de l'intervention publique, c'est-à-dire de s'assurer que le problème collectif à l'origine de la politique est résolu.

Dans cet ouvrage, nous abordons l'évaluation à travers le prisme de l'analyse institutionnelle en mettant tout particulièrement l'accent sur les processus de création et d'adaptation de dispositifs institutionnels. Ceux-ci se composent d'organisations (un service d'évaluation interne à l'administration, une commission parlementaire, etc.) et de règles (une clause dans une loi) qui contribuent au développement et à la pérennité de la pratique évaluative dans un pays. Telle que nous la concevons, l'institutionnalisation correspond à une « routinisation » du recours attendu sinon obligatoire à l'évaluation et peut, dès lors, être mesurée à l'aune de sa pratique effective au sein des instances politico-administratives. À la suite de Patrice Duran, nous considérons que « le développement de l'évaluation est tributaire du type d'État dans lequel il se produit et de la nature des élites susceptibles de la porter, comme des éléments plus culturels à travers lesquels la chose publique trouve sa définition et sa justification »⁶. Ainsi, la conception et le choix du dispositif sont

⁵ Hood, C., « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, 1991, vol. 69, n° 1, pp. 3-19.

⁶ Duran, P., « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, p. 137.

aussi importants à étudier que la sélection des méthodes retenues pour la réalisation d'évaluations.

C'est à travers une analyse comparative que nous voulons mettre en lumière les différentes approches du même phénomène, en tenant compte de la culture et de la mentalité administrative inhérente à plusieurs pays. Dans cette optique, nous présentons une description qualitative de l'institutionnalisation de l'évaluation dans quatre pays européens – la Belgique, la France, la Suisse et les Pays-Bas – qui met l'accent sur la genèse des processus, sur la configuration des dispositifs actuels et sur le développement régional ou en réseau de la pratique évaluative.

L'originalité de cette étude réside dans la manière dont nous abordons les institutions et l'institutionnalisation. La construction de dispositifs institutionnels permet, par l'agrégation d'éléments procéduraux et organisationnels, de dépasser la singularité descriptive qui caractérise un grand nombre d'études institutionnelles. À cela, il convient d'ajouter la vision dynamique que nous avons de l'institutionnalisation qui représente un processus dont nous cherchons à comprendre les origines. Les explications mobilisent le poids des institutions auquel nous ajoutons, dans le but de prendre en compte des éléments rarement retenus par les théoriciens du néo-institutionnalisme, la volonté des acteurs.