



HAL
open science

Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration

Nicolas Matyjasik

► To cite this version:

Nicolas Matyjasik. Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration. *Pyramides : Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2005, Le changement dans tout son Etat, 10, pp.126-138. hal-04149121

HAL Id: hal-04149121

<https://hal.science/hal-04149121v1>

Submitted on 3 Jul 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration

Nicolas Matyjasik



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/pyramides/335>

ISSN : 2034-9564

Éditeur

CERAP - Centre d'études et de recherches en administration publique

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2005

Pagination : 126-138

ISSN : 1376-098X

Ce document vous est offert par INIST - Centre national de la recherche scientifique (CNRS)



Référence électronique

Nicolas Matyjasik, « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », *Pyramides* [En ligne], 10 | 2005, mis en ligne le 22 septembre 2011, consulté le 03 juillet 2023. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/335>

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2023.



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration

Nicolas Matyjasik

Introduction

- 1 Traditionnellement et de manière théorique, quatre finalités sociales sont admises quant à la pratique de l'évaluation des politiques publiques.
- 2 Il peut tout d'abord s'agir d'une démarche gestionnaire qui tend à maximiser les moyens budgétaires et à permettre une utilisation plus efficiente des moyens alloués ; l'évaluation devenant alors un outil de gestion et de suivi des actions.
- 3 L'évaluation peut également être considérée comme une démarche démocratique qui doit permettre « *d'accroître la vie démocratique en s'appuyant sur un Etat responsable (accountable) de son action vis-à-vis du citoyen* »¹.
- 4 Cette finalité conduit notamment à éclairer les citoyens sur l'utilisation des fonds publics et à lutter contre le spectre de « *l'argent public gaspillé* ». Mais elle abonde également dans le sens d'une plus grande transparence de l'action des dirigeants, tenus de rendre des comptes aux citoyens sur l'exercice de leur responsabilité.
- 5 Certains auteurs perçoivent, par ailleurs, l'évaluation comme étant une aide directe ou indirecte à la décision dans la mesure où elle influe sur la mise en place de politiques publiques futures ou l'amélioration du programme évalué.
- 6 Finalement, l'évaluation peut s'inscrire dans le cadre d'une démarche d'apprentissage ou de production de connaissance « *que ce soit pour les acteurs de l'organisation publique ou pour d'autres instances de la société* »².

- 7 Au-delà de ces quatre finalités (qui ne sont en aucun cas exhaustives), il apparaît de manière assez prégnante qu'une des finalités transversales de l'évaluation, serait d'aboutir à une amélioration de la situation examinée, qu'il s'agisse de l'efficacité d'un dispositif public ou de la cohérence d'une politique publique.
- 8 Pour illustrer nos propos, citons ici certains chargés d'évaluation externes, que nous avons pu rencontrer, qui estiment « *qu'il peut être dans les objectifs mêmes de l'évaluation (que) de produire parfois du changement* ».
- 9 Rapprocher alors les notions de changement et d'évaluation des politiques publiques se dessine comme une entreprise stimulante, audacieuse tant il semblerait que la problématique du changement soit inhérente au questionnement évaluatif.
- 10 Nous ne présumerons toutefois pas ici l'existence du changement comme une chose bien délimitée et délimitable.
- 11 Ainsi, il conviendra de motiver la pertinence de ce rapprochement en se demandant si l'évaluation a vraiment pour fonction première de générer du changement dans la conduite de l'action publique.
- 12 Posé comme un outil démocratique de modernisation de nos sociétés, le mécanisme évaluatif est-il véritablement ce palliatif tant attendu produisant un bouleversement, une modification des politiques évaluées ?
- 13 Le changement constitue-t-il alors un enjeu latent, une préoccupation dérobée d'une évaluation ?
- 14 À titre liminaire, précisons que nous entendons le changement dans l'action publique au sens de la définition proposée par Pierre Muller qui considère qu'il existe un changement de politique publique lorsque l'on est en mesure « *de constater les trois changements suivants* :
- un changement des objectifs et plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique ;
 - un changement des instruments qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine ;
 - un changement des cadres institutionnels qui structurent l'action publique dans le domaine concerné »³.
- 15 Ce cadre conceptuel peut alors permettre de mesurer la capacité adaptative des dispositifs d'action publique à travers le miroir évaluatif.
- 16 Autrement dit, l'évaluation des politiques publiques produit-elle du changement dans l'administration ?
- 17 Si c'est le cas, comment peut-on caractériser la nature du changement ? S'agit-il seulement de changements incrémentaux ou au contraire de changements profonds ?
- 18 Nous tenterons alors de capturer la réalité des changements induits par le dispositif évaluatif au travers notamment du concept d'apprentissage.
- 19 Finalement, nous proposerons en guise de conclusion, quelques pistes de travail empiriques⁴ permettant de poser les préalables, les conditions nécessaires à la production d'un changement engendré par l'appareil évaluatif.

I. La question du changement à l'interface des visages de l'évaluateur

- 20 L'évaluation des politiques publiques est, par traditionnelle essence, la formation d'un jugement de valeur sur une action politique (dispositif, programme ou politique,...) conçue et appliquée sous la responsabilité d'une autorité publique.
- 21 Par conséquent, ce jugement est fondé sur un système de valeurs en référence à une situation donnée et à la collecte postérieure d'informations qui permettront de mesurer les effets propres d'une politique, mais aussi les effets indirects voire pervers, c'est-à-dire les impacts (qui sont les effets au sens large).
- 22 Citons ici Gilles Deleuze, commentant Friedrich Nietzsche afin de pointer le fait que le dispositif évaluatif s'inscrit tout d'abord dans le système de croyance de ceux qui pratiquent l'évaluation : *« Une évaluation suppose des valeurs à partir desquelles elle apprécie les phénomènes. Mais, d'autre part et plus profondément, ce sont les valeurs qui supposent des évaluations, des « points de vue d'appréciation », dont dérive la valeur elle-même.*
- 23 *Le problème critique est : la valeur des valeurs, l'évaluation dont procède leur valeur, donc le problème de leur création. L'évaluation se définit comme l'élément différentiel des valeurs correspondantes : élément critique et créateur à la fois. Les évaluations, rapportées à leur élément, ne sont pas des valeurs, mais des manières d'être, des modes d'existence de ceux qui jugent et évaluent, servant précisément de principes aux valeurs par rapport auxquelles ils jugent »⁵.*
- 24 Ainsi, la figure polymorphe du chargé d'évaluation qui oscille entre chercheur universitaire et consultant privé (en passant par le visage du personnel de l'administration) traduit bien la difficulté de cerner la production d'un changement par le mécanisme évaluatif, tant les postures intellectuelles, les valeurs inhérentes aux évaluateurs sont différentes et entrent dans le jeu subjectif des représentations sociales.
- 25 Là où la recherche universitaire, s'affranchissant du champ politique, privilégiera le progrès de la connaissance pour elle-même, la consultance privée aura tendance à se focaliser sur le caractère opérationnel, sur des recommandations directement utilisables par les acteurs politiques, administratifs, engagés dans un mécanisme évaluatif.
- 26 De plus, les exigences temporelles (le temps de l'évaluation) se révèlent très opposées : de longues périodes d'investigation pour la recherche ; la rapidité du rendement économique pour l'activité de conseil.
- 27 Autrement dit, même si comme le souligne Vincent Spenlehauer, *« c'est de sa scientificité que la pratique de l'évaluation tire l'essentiel de son influence sur les politiques publiques et, plus généralement sur les modalités et le contenu du débat public »⁶*, il ne faut pas que l'exercice évaluatif sombre dans les méandres d'une étude scientifique.
- 28 À l'opposé, le caractère managérial tourné directement vers une optique opérationnelle ne doit pas éviter le passage par l'analyse critique, la compréhension systémique et la rigueur scientifique.
- 29 L'évaluation se positionne donc bien aux confins, à la croisée, de la connaissance et de l'action. Cette exposition originale (que certains pourraient résumer par la notion de *« recherche-action »*) qui se profile comme le point nodal de toute démarche évaluative invite à rompre les clivages, les barrières traditionnelles. Un panachage entre les exigences de ces deux postures devrait alors être privilégié.

- 30 La mise en perspective des visages de l'évaluateur pourrait apparaître de prime abord comme la résultante d'une construction artificielle ; il n'en est rien.
- 31 En effet, nous fondons notamment nos propos sur notre participation active en tant que jeune chercheur à des processus d'évaluation de politiques publiques où nous avons pu observer et mesurer les écarts d'exigences qui irriguent les deux démarches.
- 32 L'opposition assez caricaturale (réductrice ?) que nous présentons ici, ne doit pourtant pas masquer les bases communes qui animent les différentes démarches notamment du point de vue des instruments utilisés dans la quête évaluative.
- 33 Ainsi, les instruments de l'évaluation sont toutes les méthodes des sciences sociales ; ce qui regroupe notamment l'entretien semi-directif, l'étude de cas, la construction d'indices et de modèles, l'étude de séries statistiques longitudinales, les différentes formes de sondage (classique, participatif, délibératif,...), le test sur des petits échantillons, voire même l'expérimentation.
- 34 La démarche évaluative veille donc à équilibrer les analyses qualitatives et quantitatives de données.
- 35 Plus précisément, l'évaluation s'appuie sur la mise en place de méthodes classiques d'analyse des décisions publiques, à savoir des tables rondes, des conférences de consensus, des entretiens avec les différents acteurs intervenant dans le dispositif évalué.
- 36 C'est dans ce cadre souple oscillant entre action et connaissance (qui est notamment le produit des acteurs participant à l'exécution du mécanisme évaluatif) qu'il convient d'inscrire la question du changement.

II. Les préalables au changement façonnés par l'évaluation

- 37 Les raisons qui mènent un commanditaire, principalement une entité politico-administrative (Services étatiques, collectivité territoriale ou élu politique) sur le chemin de la décision d'une évaluation peuvent être multiples et bien souvent en dehors de toute réflexion axée sur la problématique du changement.
- 38 Notre participation à des dispositifs évaluatifs, nous a permis de caractériser certaines raisons d'activation d'une commande évaluative (notre présentation quasi idyllique de l'exercice évaluatif ne saurait alors masquer la nébuleuse des raisons peu vertueuses de mise en place des évaluations).
- 39 Apprécier l'impact d'une politique, mobiliser de manière participative des acteurs, légitimer une action publique ou remettre en cause une politique ou un dispositif existant, apparaissent alors comme des logiques possibles.
- 40 En outre, il existe bien peu d'exemples de bouleversements significatifs d'une politique suite aux résultats d'une évaluation⁷ (bouleversements qui répondraient à la définition typologique avancée par Pierre Muller) ; pourtant, il serait hâtif d'en conclure que l'évaluation ne puisse pas produire d'effets ou de changements.
- 41 Selon nous, l'évaluation prépare essentiellement les conditions au changement en opérant un travail de sensibilisation, mais aussi de réflexion auprès des acteurs concernés (principalement administratifs) en leur permettant d'intégrer de nouveaux paradigmes

véhiculés par le mécanisme évaluatif ; le lien évoqué avec le changement serait donc essentiellement indirect et diffus.

- 42 À ce titre, la prise en compte de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les politiques d'emploi en France a été fortement diffusée dans les services administratifs par l'évaluation des fonds structurels communautaires⁸ qui a su préparer et conditionner les acteurs politico-administratifs à de nouveaux modes de pensée, à de nouvelles « *façons de faire* ». L'évaluation a donc joué un rôle de levier de diffusion de cette thématique pour l'ensemble des actions bénéficiant du concours des fonds structurels européens.
- 43 Par conséquent, l'évaluation n'aurait pas pour fonction première de générer par elle-même du changement, mais elle assurerait plutôt un rôle de médiation, de facilitation mais aussi de « *porteur* » quant à la production d'un changement à venir.
- 44 Nous tendons également ici vers la notion d'apprentissage que Peter Hall⁹ a défini comme « *un effort délibéré pour ajuster les buts et les techniques des politiques à la lumière des expériences passées et des informations nouvelles qui surgit* ».
- 45 Les précisions apportées par Hugh Heclø permettent de mieux cerner cette notion lorsqu'il explique que « *l'apprentissage peut être considéré comme représentant un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience ; habituellement cette modification est considérée comme un changement en réponse à des stimuli perçus* »¹⁰.
- 46 Dans cette optique, nous considérons que l'évaluation peut constituer un outil de préparation au changement en ce sens, qu'elle permet aux acteurs politiques, administratifs de s'approprier les données produites afin de rectifier leurs actions lors de politiques publiques ultérieures.
- 47 Nous proposons également une fonction cathartique de l'évaluation qui permettrait de briser la solitude du personnel administratif en l'amenant à engager une réflexion sur sa pratique et à le sensibiliser, le socialiser à une nouvelle culture administrative plus soucieuse de rendre des comptes, sans néanmoins s'égarer dans les travers d'une « *démocratie usager* » (en ce sens où l'attention de l'administration se focaliserait essentiellement sur l'usager du service public, qui concentrerait entre ses mains de nombreuses prérogatives issues de son utilisation des services administratifs).
- 48 Nous serons tentés ici de rejoindre les propos de Pierre Lascoumes et Michel Setbon quand ils postulent le fait que « *l'apport de l'évaluation est plus sensible et plus profond au niveau administratif : comme moyen d'éclaircissement des problèmes, comme reflet élargi d'une action publique atomisée, comme lieu de confrontation des rationalités isolées, voire comme moyen d'amorcer une coopération toujours réclamée et rarement rencontrée* »¹¹.
- 49 Dans cette perspective, nous sommes amenés à nous demander si l'apprentissage ne représente pas la forme la plus aboutie du changement provoqué par l'instrument évaluatif.
- 50 Le rôle de l'évaluation des politiques publiques renverrait alors au concept de maïeutique ; l'évaluation accouchant les âmes du personnel administratif comme Phénarète, la mère de Socrate qui était sage femme, accouchait les corps.

Conclusion

- 51 Pour conclure, nous proposons quelques préalables nécessaires, issus de notre expérience d'évaluateur, qui peuvent contribuer à l'aboutissement d'un processus d'apprentissage résultant d'une évaluation :
- 52 Un portage politique clair.
- 53 Les pouvoirs politiques et institutionnels doivent démontrer leur appétence à l'évaluation afin de dynamiser et d'engendrer un sentiment réciproque au niveau du personnel administratif.
- 54 De ce point de vue, l'apport des élus impliqués pour convaincre leurs collègues et les mobiliser vis-à-vis des services est primordial (la relation entre l'engagement personnel des élus et la réussite d'apprentissage serait donc à analyser plus finement).
- 55 En d'autres termes, le postulat pourrait être : sans la volonté des élus, il n'y a pas d'évaluation apprenante.
- 56 En effet, trop souvent, l'évaluation constitue la réalisation d'un exercice formel imposé par des contraintes juridiques découlant de partenariat avec des entités tierces (Europe, Etat,...).
- 57 Au contraire, ces évaluations devraient s'inscrire dans une gestion au fil de l'eau des politiques et être pensées comme un moment à part entière d'une politique publique.
- 58 L'évaluation doit alors apparaître comme souhaitée et non imposée.
- 59 Privilégier les démarches participatives et partenariales aux divers stades d'élaboration de l'évaluation.
- 60 Les acteurs de la politique évaluée (administratifs, bénéficiaires,...) constituent des parties prenantes à l'évaluation, des *stakeholders* (protagonistes) selon la terminologie de Guba et Lincoln¹², et doivent être associés tant au niveau de la mobilisation des informations qu'à leur analyse et à leur interprétation.
- 61 Nous constatons alors une meilleure appréhension de l'exercice évaluatif lors des évaluations menées de manière pluraliste (qui cependant ne prennent pas assez, selon nous, en considération le point de vue de l'habitant, du citoyen, de l'utilisateur¹³).
- 62 Mobiliser les ressources humaines du territoire dans la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation paraît alors mieux favoriser un apprentissage collectif.
- 63 Transférer aux acteurs les méthodes et les outils leur permettant de s'approprier des préconisations évaluatives réalistes.
- 64 Pour ce faire, l'évaluateur devra alors mesurer l'effectivité des programmes d'action qu'il préconise ainsi que dresser une analyse fine de la faisabilité de ses préconisations.
- 65 Les recommandations qui sont, en effet, la quintessence d'un rapport évaluatif, sont encore trop souvent laissées de côté ou mises dans « un tiroir » par les commanditaires¹⁴.
- 66 Or, même si l'évaluateur ne dispose pas de pouvoir coercitif, il est de son devoir de privilégier et d'être vigilant sur l'utilisation opérationnelle des résultats de l'évaluation tant cette dernière peut assurer une fonction d'apprentissage.

NOTES

1. E. MONNIER, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992, p. 59.
 2. G. BARON, *Évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 60.
 3. P. MULLER, « Une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de Science Politique*, 55(1), 2005, p.156.
 4. Cette communication prend appui sur la participation de l'auteur à des dispositifs français d'évaluation de politiques publiques notamment au niveau régional et départemental.
 5. G. DELEUZE, *Nietzsche et la philosophie*, Paris, PUF, 1ère édition 1962, p. 1.
 6. V. SPENLEHAUER, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse de science politique, IEP de Grenoble, 1998, p. 9.
 7. Voir notamment: M.Q. PATTON, *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, 1996.
 8. En ce sens: M. LEXTON, *L'égalité entre les femmes et les hommes face à l'emploi: genèse et institutionnalisation multi-niveaux d'un référentiel communautaire d'action publique*, thèse de science politique, IEP de Bordeaux, 2005.
 9. P. HALL, « Policy paradigms, social learning and the state case. The case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, April 1993, pp. 275-292.
 10. H. HECLLO, *Modern social Politics in Britain and Sweden, From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 306.
 11. P. LASCOUMES et M. SETBON, *L'évaluation pluraliste des politiques publiques - Enjeux, pratiques, produits*, recherche financée par le Commissariat général du Plan, convention n° 13-1993, janvier 1996.
 12. E. GUBA, Y. LINCOLN, « The contenances of fourth generation evaluation: description, judgement and negotiation » in D. Palumbo (dir.), *The politics of program evaluation*, Los Angeles, Sage, 1987.
 13. Voir en ce sens la notion d'« évaluation par le bas » formulée par Philippe WARIN dans son ouvrage. *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques: étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993.
 14. Il s'agit ici d'une observation, d'un constat qui ne constitue, en aucun cas une tendance générale.
-

RÉSUMÉS

L'objet de cette contribution est d'ouvrir un cadre de débat permettant de s'interroger sur le rapprochement entre les notions de changement et d'évaluation des politiques publiques qui semblent à première vue éloignées.

La question du changement doit tout d'abord se comprendre à l'aune des systèmes de valeurs sous-jacents aux personnes qui pratiquent l'évaluation ; l'évaluation se situant alors au carrefour de la connaissance et de l'action.

L'évaluation n'engendre donc pas par elle-même du changement, mais elle fournit la production des préalables au changement notamment en terme d'apprentissage du personnel administratif.

AUTEUR

NICOLAS MATYJASIK

Doctorant en science politique au CERVL - Pouvoir, Action publique, Territoire - Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, l'auteur mène une thèse sur l'évaluation des politiques publiques locales et les acteurs qui les produisent.