

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET GOUVERNANCE À DIFFÉRENTS NIVEAUX DE GOUVERNEMENT*

Maurice BASLÉ

Professeur des Universités, Chaire Jean Monnet
Université de Rennes 1, CREREG-IREIMAR-CNRS

I – QUELQUES DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE

Étymologiquement, le mot "gouvernance" a la même origine que gouvernement, c'est à dire le verbe latin *gubernare* qui signifie "diriger le navire". Le terme est devenu à la mode. Tout récemment, le terme "gouvernance" est devenu courant en Finance d'Entreprise : on implique la structure du capital en particulier, le partage entre "le capital-actions" et le "capital-emprunts", dans la direction et la performance de l'entreprise, dans sa prise de risque, sa rentabilité et sa réussite. Le gouvernement d'entreprise peut ainsi être qualifié par exemple de gouvernement d'actionnaires¹.

De même, plus académiquement, dans la socio-économie des organisations, on a introduit l'expression pour désigner le cadre institutionnel au travers duquel se réalisent les interactions et les transactions, l'idée étant qu'une bonne gouvernance doit réduire les coûts des transactions entre les personnes ou entre les entreprises ou entre les organisations de diverse nature [NORTH D., 1991, P. 98, WILLIAMSON O.E., 1996] et assurer une bonne politique d'ensemble, sous-entendu, faciliter les adaptations au changement technologique et structurel sans crise politique grave [HAYEK F., 1945, P. 524].

Pratiquement dans les régimes démocratiques en voie de reconstitutionnalisation dans la grande transformation européenne actuelle, le terme est donc parvenu à l'avant scène du discours sur la politique. En fait, quand on interroge les spécialistes de Science Politique, l'expression "gouvernance" n'a pourtant pas un sens si précis [DURAN P. 1999]. Il s'agit plutôt d'une métaphore.

Mais d'autres raisons tenant à l'organisation territoriale et à la territorialisation des politiques publiques expliquent aussi l'usage et peut être

*conférence prononcée lors de la séance inaugurale du colloque de la Société française de l'Evaluation, colloque qui s'est tenue à Rennes le 15 et le 16 juin 2000.

le mésusage du terme de "gouvernance". Au niveau territorial, le terme est à la mode peut être pour deux raisons : peut être, en premier lieu, en raison du caractère de plus en plus compliqué ou même complexe des modes de gouvernement à différents niveaux, du niveau européen au niveau communal, et malgré le principe de subsidiarité (ici gouvernement et gouvernance sont à rapprocher du grec *kybernan* qui a donné *cybernétique*, c'est à dire la science de l'auto-gouvernement, science au carrefour des communications et de la régulation dans les êtres vivants et pour les machines) ; peut être en second lieu, en raison d'une façon de plus en plus concertée pour l'Etat central de gouverner en partenariat (ce serait alors une "façon douce de relativiser l'Etat" dit Jean-Pierre Gaudin [GAUDIN J.P. 1999], peut être aussi une façon pour l'Etat d'associer des partenaires privés et un "effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu" (c'est la définition de l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le développement social), peut être un processus d'organisation du débat démocratique, un "processus d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains" [BAGNASCO A., LE GALÈS P., 1997], ou encore une "interaction rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes" [HOLEC N., BRUNET-JOLIVAD G., 1999].

D'une manière générale, sur tous les niveaux de gouvernement pèse aujourd'hui la pression de l'opinion publique avec l'interposition des médias qui devient plus grande. Il en résulte un contexte où la gouvernance est un terme qui a du sens pour décrire une interaction complexe des actions privées et des actions des gouvernements et une structure socio-politique qui émerge comme "le résultat commun ou le produit des efforts d'intervention interactifs de l'ensemble des acteurs impliqués" [KOOIMAN J., 1993].

II - LES DIFFICULTES DE LA GOUVERNANCE

Comment pouvons nous nous demander maintenant s'il y a co-évolution entre "Evaluation et gouvernance" ? Revenons sur le mode de gouvernement. L'Etat est un (le) pouvoir même si plusieurs niveaux d'autorités officielles co-existent en fait avec des blocs plus ou moins mous de compétences en partie partagées, [BASLÉ M., 2000]. La difficulté pour lui est que les systèmes économiques et sociaux évoluent rapidement, produisent de plus en plus d'information, en même temps que de plus en plus de besoins d'informations à tous les niveaux de gouvernement [BASLÉ M., 2001] : le résultat est le maintien de l'incertitude et des risques pour des agents individuels et des organisations de plus en plus informés et de plus en plus exigeants tant pour eux-mêmes que pour leur collectivité, leur Etat-

nation ou la fédération intergouvernementale qui prend corps (l'Union européenne).

Dans ce contexte, on pourrait encore penser, en commençant par le plus conforme à l'étymologie, que gouverner, c'est décider au niveau d'autorité centrale le plus élevé. Gouverner, tenir le gouvernail, ce serait simplement assurer la régulation économique et sociale d'ensemble, d'abord en encadrant et réglementant les marchés, ensuite en taxant et en intervenant avec l'argent public, enfin en redistribuant cet argent public dans l'espace, entre les classes sociales ou dans le temps, entre les générations. Le problème, c'est qu'il n'y a pas omniscience du gouvernant, le gouvernant n'est rien avec un simple gouvernail, il lui faut a minima comprendre aussi ce qui agit sur son navire et son environnement. Sur ces deux points, la bonne gouvernance consiste à faire face à de multiples incertitudes et c'est peut être en partie de cela de cela que peut naître le besoin de l'Evaluation.

Pour expliciter ce point, énumérons d'abord les incertitudes [CIOFFI-REVILLA C., 1998]. Elles sont extraordinairement nombreuses. Il existe des incertitudes sur les décisions individuelles et les comportements des personnes plus formées et plus mobiles ; des incertitudes sur les interactions entre les personnes ; des incertitudes sur les conséquences collectives des choix individuels, les émergences, les résultantes... ; des incertitudes sur les actions collectives, sur l'organisation administrative, sa réactivité, sa performance, son intégrité, des incertitudes sur la connaissance de la décision à mettre en œuvre, sur les coalitions qui seront nécessaires pour cela ; des incertitudes dans les probabilités politiques : la probabilité de gagner une élection ; la probabilité d'un conflit social grave. Les erreurs de prévision dans ces domaines sont légion ! Des incertitudes politiques enfin : comment évolue la stabilité politique ? Comment évolue la crédibilité politique ?).

Ce qui va nous intéresser en premier lieu pour traiter de la possible co-évolution entre "Évaluation et gouvernance", ce sont toutes les incertitudes sur le processus de définition et de mise en œuvre d'une action politique : sur l'identification, l'information, l'adoption, la fourniture, le mode de gestion, le degré d'application de la politique (sachant que le processus n'est généralement pas simplement séquentiel) ; et les incertitudes sur les phénomènes d'apprentissage de l'opinion et les phénomènes de rejets en politique. Confrontés à toutes les incertitudes internes à l'administration, à celles des ordonnateurs ou du législateur, à des incertitudes externes portant sur le contexte et l'opinion des citoyens-contribuables bénéficiaires-électeurs, les décideurs sont "plus ou moins décidés", le navire est plus ou moins le jeu des éléments : la conduite des politiques, la mise en œuvre des programmes et la communication sur les actions publiques ne sont pas, n'ont jamais été et ne peuvent pas être, au moins dans certains contextes

institutionnels qu'il faudrait préciser davantage, que des décisions du gouvernement "d'en haut".

III – GOUVERNANCE ET EVALUATION

La gouvernance c'est donc un gouvernement semi-décideur semi-décidé d'aujourd'hui qui peut faire appel à l'évaluation comme moyen parmi d'autres. C'est une situation où le gouvernement ou la collectivité s'intéresse à l'interprétation que l'opinion donne à la politique. L'action collective publique s'exerçant dans un univers systémique, l'explication de son action est toujours difficile : la communication sur la gouvernance d'aujourd'hui en société dite de l'information, qu'on le veuille ou non, reste quelque chose d'assez opaque qui appelle donc, dans certains contextes (mais pas toujours) un travail de mise à jour, de pédagogie et de remise en chantier permanente. Bonne gouvernance pourra donc être associée à évaluation, à connaissance, à pédagogie universelle, à égalité d'information entre les élus et les électeurs et adaptation et réforme : on souhaitera toujours une meilleure constitution, des lois et réglementations plus adaptées, des régulations et mises en applications plus sérieuses, une plus grande professionnalité dans la gestion, on demandera toujours une meilleure connaissance sur ce qui est fait. En conséquence, gouverner, ce sera mieux connaître les effets de l'action, les résultats, l'efficacité de l'action dans les différentes dimensions qui ont un intérêt pour les populations. Ce n'est donc pas folie de croire que gouverner, dans certains contextes institutionnels, ce pourra être évaluer et mieux évaluer (on dit souvent que gouverner c'est prévoir mais la prévision restera toujours soumise aux surprises). La co-évolution entre Evaluation et Gouvernance n'est cependant probablement pas universelle. D'autres médiations sont imaginables mais la communication sans évaluation reste souvent exercice de style convenu ou manipulation de l'information.

IV – EVALUER C'EST CONSTRUIRE ENSEMBLE DU SENS

Concernant les espoirs mis dans l'évaluation, nous recommandons la prudence ; attention à ne pas engendrer de vains espoirs. D'abord sur les résultats à attendre de l'Evaluation et sur la rétroaction sur les décisions qui sont prises. Le spectaculaire ne peut être efficace que si les résultats sont solidement argumentés. Or, malgré les progrès dans la production des connaissances, malgré la puissance de certains modèles et outils dans les Sciences de l'Homme et de la Société, évaluer ne signifie pas, ne signifiera jamais pour des évaluateurs "dire la vérité au pouvoir" (quelle vérité unique, qui saurait le faire, qui aurait légitimité pour cela ?) . Nous nous accordons pour dire qu'évaluer, c'est connaître, mais nous nous accordons pour dire qu'il y a des effets de procédure dans la production de connaissances ; nous savons que même avec des procédures, des instances, de

l'institutionnalisation du travail d'évaluation, le doute peut persister après l'évaluation. La meilleure définition de l'évaluation devient alors : évaluer, c'est surtout "construire ensemble du sens" [HOPPE R.1999], construire alors que tout contribue à rendre les choses opaques, sachant que le sens n'est généralement pas une vérité définitive, transférable.

L'important pour la bonne gouvernance à différents niveaux de gouvernement, bonne gouvernance qui comprendrait l'évaluation, ce serait alors de mieux saisir les enjeux de l'utilisation de telle procédure ou de telle instance pour chercher de la connaissance (accessoirement de s'interroger sur les jeux de pouvoir entre les services qui actuellement jouent ce rôle, services d'études des grandes administrations par exemple), de mieux faire comprendre le processus de construction des résultats et les effets de procédure ou de choix de modèles interprétatifs, d'éviter le plus possible le jeu de dupes de certaines formes de persuasion. On est en effet d'accord pour dire que, pour évaluer, il faut faire participer au processus de l'évaluation, faire comprendre les enjeux, faire savoir qu'on évalue (ce qui n'est guère le cas en France au niveau national ou en région), mettre à nu la politique, ne pas hésiter non plus à la montrer en toute humilité, en respectant l'information honnête comme l'indiquait Jean Leca l'année dernière [LECA J., 2000], montrer la complexité, l'imperfection de la connaissance sur l'action publique (comme ailleurs et ne pas oublier en conséquence de s'attendre, au bout du compte, à la frustration qui accompagnera nécessairement la production de résultats évaluatifs).

Notre collègue canadien Guy Peters dans l'introduction de son livre sur "les nouveaux défis de la gouvernance" a adopté le concept de gouvernance : la gouvernance, pour lui, c'est le travail pratique de la démocratie et "la démocratie exige de plus en plus que les décisions soient prises ouvertement et au grand jour, de manière telle que le public et les groupes intéressés soient témoins des gestes des acteurs administratifs ou politiques" [PETERS B.G., SAVOIE D.J., 1993, P. 3]. Pour lui, la logique de l'action collective mérite d'être expliquée, décortiquée, débattue sur la place publique car les ressources communes et les politiques publiques sont des questions d'intérêt commun, à mettre littéralement en "pool"². Dans ce cas, avec de telles définitions d'évaluation et gouvernance, il n'est donc pas téméraire de dire que bonne gouvernance et évaluation peuvent aller de pair. L'évaluation donne à connaître et doit donner à connaître à tous.

Dans l'évaluation aux différents niveaux de gouvernement telle que nous la pratiquons, ce que nous apprenons avec nos expériences et nos pratiques évaluatives et ce que chaque citoyen va ou devrait de plus en plus savoir, c'est que la politique, si elle n'est certainement pas une marche au hasard, ni une réaction instinctive, n'est pas non plus le suivi de bonnes intentions comme raisons suffisantes. C'est que la bonne gouvernance ne se réduit pas à un catalogue d'obligations morales : qu'elle n'est pas non plus,

comme le voudraient les utilitaristes, le pur et simple choix calculé d'avantages ou d'inconvénients matériels, qu'elle n'est pas non plus la simple poursuite de routines administratives ; qu'elle n'est pas toujours l'incrémentalisme, qu'elle n'est pas nécessairement ambiguë et trompeuse... Voilà donc de toute façon l'enjeu minimal même si on ne croit guère à la gouvernance.

Evidemment, un plaidoyer pour l'Évaluation paraît toujours un peu naïf à ceux qui pensent la politique comme résultat d'une histoire des rapports de forces, à ceux qui pensent que l'évaluation n'est que l'alibi des élus et des gouvernements dont le pouvoir s'exerce certes avec modération (comme dans le cas des régimes constitutionnels pluralistes de Raymond Aron) mais s'exerce quand même, et à ceux qui n'osent pas croire à la bonne volonté des commanditaires, des commandités, de tous les participants de toutes les parties prenantes dans l'évaluation (au sens de Patton M.Q., 1999). C'est vrai qu'au jeu de l'évaluation et de la gouvernance, tous les acteurs n'ont pas le même poids. Par exemple, certains ont le pouvoir de décider des politiques, des règles du jeu de l'évaluation. D'autres n'ont pas ce pouvoir. Il faut donc un peu de croyance pour accepter l'hypothèse mais n'est-ce pas tout simplement faire l'hypothèse que l'autorité officielle restera légitime et qu'elle saura donc institutionnaliser son évaluation et la rendre professionnelle, plurielle, démocratique, visible. Dans ce cas, si Évaluation et Gouvernance allaient de pair, on reconnaîtrait peut être les "bons gouvernants" à la qualité de leurs pratiques évaluatives. Inutile de dresser cependant un tableau d'honneur car les comparaisons sont difficiles.

Pour conclure, rappelons que, sur un plan plus général, chaque État, chaque collectivité a des limites informationnelles compensées par le recours à l'organisation. Que les organisations ont aussi leurs limites tant les besoins informationnels s'accroissent. L'Évaluation peut alors aider. "Un discours idéal est en œuvre si tous les participants concernés peuvent participer au discours concernant certaines décisions et si les individus discutent sans préjudice, en l'absence de pressions et de façon cognitivement adéquate" [BOHNET I., FREY B.S., 1994, P. 346 cité par Michel Renault in chapitre deux, BASLÉ M., 2000, P.54]. Les limites informationnelles des décideurs publics pourront-elles être repoussées par l'Évaluation ?³ Ce ne sera qu'un des moyens et si victoire il y a, ce sera une victoire à recommencer sans cesse. Mais, sans évaluation adaptée et instituée et, encore une fois, aussi bien sur les politiques des villes, des départements, des régions, de l'État et de l'Europe, le risque est grand que l'organisation publique et les décideurs de politiques publiques ne puissent plus donner de sens à leur action, ne puissent plus dire et faire croire qu'elle se fait en référence au bien commun. On devine que sans cette croyance sur la politique, il n'y a pas de gouvernance ou de gouvernement imaginable ni de coopération et de partenariat entre l'État et les collectivités.

BIBLIOGRAPHIE

- BAGNASCO A., (1997), *Villes en Europe*, La découverte.
- BASLÉ M., (2000), *Economie politique de la coordination en Europe*, *Essais*, Economica, à paraître, septembre 2000.
- BASLE M., (2000) "Crucial evaluation indicators for co-ordinated multi-level regional policies and programs in France : European norms, methods and first applications" in JOHANSON, (2000) à paraître.
- BOHNET I., FREY B.S., (1994), «Direct democratic rules : the role of discussion», *Kyklos*, Vol.47, N°3, p.341-354
- DURAN P., (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- GAUDIN J.P., (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Presses de Sciences PO.
- GIL-ALUJA J., (1999), *Elements for a theory of Decision in Uncertainty*, Kluwer Academic Publishers.
- HARDIN G., (1968), *The tragedy of the Commons*, reproduit dans HARDIN G., et BADEN J., Edrs, (1977), *Managing the Commons*, Freeman and Co, pp. 16-30.
- HAYEK F., (1945), "The use of knowledge in Society", *The American Economic Review*, n°35, september, pp. 519-530.
- HOLEC N., BRUNET-JOLIVAD G., (1999) *Gouvernance*, dossier du centre de documentation de l'urbanisme.
- HOPPE R., (1999), "Policy analysis, science and politics : from speaking truth to power" to "making sense together", *Science and Public Policy*, juin.
- JOHANSON Edr, (2000), *Evaluation of regional policies : methods and empirical results*, à paraître.
- KOOIMAN J., (1993), *Modern governance. New Government-Society interaction*, Sage publications.
- LECA J., (2000), in *L'évaluation des politiques publiques en France et en Europe : acquis et défis de la prochaine décennie*, Actes du colloque inaugural de la Société française de l'Évaluation.
- NORTH D., (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, n°5, winter, pp. 97-112.
- PATTON M.Q., (1997), *Utilization-Focused Evaluation : the new century text*, Sage.
- PETERS B.G., SAVOIE D.J., (1993), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Les presses de l'Université Laval.
- VOGLER J., (2000), *The global Commons*, 2è édition, John Wiley and sons.
- WILLIAMSON O.E., (1996), *The mechanisms of governance*, Oxford University Press.

NOTES

¹ Le rapport du comité Vienot de juillet 1995 recommande la création dans les grandes entreprises de comités spécialisés instruisant les affaires. Parmi ces comités, devraient figurer des comités d'audit dont la tâche essentielle est de s'assurer de la pertinence et de la permanence des méthodes comptables adoptées pour l'établissement de comptes consolidés et sociaux de l'entreprise et de vérifier que les procédures internes de collecte et de contrôle des informations garantissent cette pertinence et cette permanence. Au delà d'un simple "comité des comptes", certains ont vu dans la recommandation, une préoccupation d'amélioration qualitative du management avec la construction souhaité d'un système de références de comportement d'entreprise où culture éthique et tradition auraient leur place (second rapport Vienot de 1999). Dans les interstices entre les mécanismes internes de commande et les mécanismes externes de sanction par les marchés on trouve place pour l'audit interne, l'audit semi-externe, les comités des comptes, les comités d'audit et l'évaluation par expertise externe. Ceci est-il transposable au secteur des organisations gouvernementales ? Il faudrait faire une analyse fine des commandes internes, inspections, contrôles et sanctions par les élections et voir comment peut trouver place la posture de l'évaluation et voir comment les instances et les dispositifs de ce nouveau management public peuvent être mis en place et ont besoin de la professionnalisation des évaluateurs, car il serait dommage que les évaluateurs ne soient pas eux mêmes soumis à l'évaluation.

² Un bien commun est une ressource pour laquelle aucune unité individuelle de prise de décision ne détient de titre exclusif [Vogler J., 2000]. La tragédie des biens communs, c'est la mauvaise gouvernance : ce qui s'applique aux ressources environnementales s'applique à l'ensemble des biens communs que nous recherchons individuellement ou en commun (Haudin G., 1968).

³ Encore une fois ce dont nous parlons quand nous parlons d'évaluation des politiques publiques ce n'est pas d'estimation quantitatives en termes de certitude ou même de probabilités. Il s'agit plutôt de connaissance des fondamentaux à l'œuvre dans des systèmes en évolution, fondamentaux dont l'appréciation et la mesure sont difficiles : il faut bien comprendre que nous vivons une authentique révolution dans la manière de comprendre, expliquer et traiter les phénomènes sociaux [Gil-Aluja J., 1999].